



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE TRABAJO SOCIAL

“CAPITAL SOCIAL Y GESTIÓN SOCIAL: UN ENFOQUE
PARA EL DESARROLLO”

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN TRABAJO SOCIAL
PRESENTA:

DANTE BRITO BRITO

DIRECTORA DE TESIS:
MTRA. SILVIA SOLÍS SAN VICENTE

Cd. Universitaria, D.F., agosto de 2006.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México

A la Mtra. Silvia Solís San Vicente con mucho cariño, empeño, ejemplo y reconocimiento en su labor académica en el desarrollo de este trabajo.

A los integrantes del Sínodo: Mtro. Carlos Arteaga Basurto, Dr. Felipe Torres Torres, Mtro. Francisco Calzada Lemus, Dr. Javier Carreón Guillén que amablemente accedieron a revisar el presente trabajo.

DEDICATORIA

A mis papás Erasto y Ernesta por darme su amor, cariño, apoyo, comprensión y paciencia en esta vida de constantes esfuerzos. Me han enseñando valores que debo aplicar y transmitir para no caer en el error, pero también hay que aprender de los pequeños tropiezos; desde niño quería ser adulto, ahora que soy adulto, en ocasiones quiero volver a ser pequeño.

A mis hermanos Ruth, Berenice y Cesar por su cariño y apoyo.

A mis amigas y amigos por los momentos compartidos de lucha y esfuerzo profesional.

Dante Brito Brito.

Índice

Introducción

1. El capital social

1.1 La importancia del capital social en el desarrollo.....	1
1.2 La propuesta neoliberal.....	4
1.3 El capital social: en sus autores clásicos.....	9
a) Pierre Bourdieu.....	13
b) James S. Coleman.....	16
c) Robert D. Putnam.....	22

2. Los paradigmas del capital social

2.1 Las Redes sociales.....	27
2.2 Las Instituciones.....	31
2.3 La Confianza.....	34
2.4 La Cooperación.....	35
2.5 La Reciprocidad.....	36

3. Los tipos de Capital Social

3.1 Capital social individual.....	38
3.2 Capital social grupal.....	39
3.3 Capital social comunitario.....	40
3.4 Capital social de unión.....	42
3.5 Capital social de puente.....	43
3.6 Capital social de escalera.....	44

3.7 Capital social formal e informal.....	46
3.8 Capital social denso y tenue.....	47
3.9 Capital social vuelto hacia dentro y hacia fuera.....	48
4. Capital social y gestión social	
4.1 Política social y gestión social.....	50
4.2 ¿Qué es la gestión social?.....	52
4.3 ¿Quién atiende los problemas sociales?: Política social.....	57
4.4 La lógica de la gestión social.....	61
4.5 Capital social y gestión social.....	66
5. Desarrollo local	
5.1 De la exclusión a la cohesión.....	74
5.2 El enfoque de la vulnerabilidad social.....	81
5.3 Las dimensiones de la vulnerabilidad social.....	84
5.4 Definición de localidad.....	87
5.5 Desarrollo local.....	88
5.6 Tipos de capital social para el desarrollo.....	91
5.7 La importancia del capital social para el desarrollo.....	94
5.8 Lineamientos de acción.....	97
Conclusiones.....	113
Bibliografía.....	117

INTRODUCCIÓN

Las desigualdades sociales y el aumento de la pobreza en el mundo caracterizan los tiempos presentes. En ese sentido y ante la ineficiencia de las políticas económicas y sociales la acción colectiva se presenta como una estrategia social que se debe fortalecer, para los estudiosos de la política y la sociedad; fomentar, generar y difundir la cultura política y la participación de la sociedad civil se ha convertido en prioridad.

La tesis pretende introducir a los profesionales del Trabajo Social y de otras disciplinas a reflexionar sobre el capital social, que se entiende como, el conjunto de relaciones sociales basadas en la confianza y los comportamientos de cooperación y reciprocidad, para la formación de redes sociales. La construcción de capital social en los sectores más pobres debe ponerse en marcha con un sistema económico democrático, dinámico e incluyente, además de un sistema sociopolítico el cual debe ser consistente con objetivos de inclusión. En ese sentido con la construcción y diseño de instituciones formales de asociación y participación. La capacitación de los beneficiarios para su propia gestión nunca se alcanzará, a menos que las instituciones socioculturales informales como la confianza y cooperación sean reconocidas como temas de políticas públicas.

Los efectos negativos de la política económica sobre las desigualdades sociales, desprendidas del denominado “Consenso de Washington”¹ han sido de un carácter unilateralmente económico, faltando la integración del capital social. Para un mejor desarrollo. También se requiere de un Estado competitivo, fuerte y efectivo, en conjunto con instituciones democráticas que permitan cambios en la política, así como la participación de actores sociales y políticos.

¹ En 1990, Washington DC, representantes de organismos internacionales, académicos y funcionarios de América Latina y el Caribe, se reunieron en un foro auspiciado por el Instituto de Economía Internacional para evaluar el progreso económico de la región. Se substanció en un conjunto de recomendaciones de política económica para países emergentes. El énfasis de este decálogo estuvo básicamente en recomendaciones que responden a los principios de gestión privada de los medios de producción, libertad de mercados, disciplina fiscal e inserción de las economías emergentes en el comercio mundial.

El enfoque del capital social puede ser utilizado para mejorar la efectividad de las políticas diseñadas para la reducción de la pobreza y la desigualdad de la población, se requiere de urgentes políticas de carácter ético, que actúen en la solución de los principales problemas, en ese sentido el capital social manifiesta ser un instrumento de desarrollo.

El desarrollo no viene solo, es necesario contar con instituciones adecuadas, las cuales deben de caracterizarse por una activa participación de los diversos actores sociales. En ese sentido, la profesión de trabajo social parte de la intervención en los sectores más pobres de la población y el diseño de sistemas eficaces de coordinación entre las autoridades económicas y sociales que garanticen la incorporación de las prioridades sociales en las políticas económicas.

Uno de los principales objetivos del desarrollo es la creación de redes de cohesión social; ello nos conduce a la noción de capital social que puede considerarse una herramienta privilegiada para “crear sociedad”, así como la búsqueda de soluciones a los problemas de la pobreza y desigualdad que enfrentan las localidades. La construcción de capital social existe en todas las sociedades del mundo, con las particularidades propias de cada cultura.

Para la construcción activa de las redes sociales, las personas lo usan como estrategia en la búsqueda de la satisfacción de las necesidades económicas, sociales y afectivas. En todas las sociedades existe la habilidad de trabajar en equipo, la ayuda mutua basada en una identidad compartida, y la capacidad de articular organizaciones para el logro de ciertas metas comunes a las colectividades y grupos sociales involucrados. Pero también existen, en un mismo medio social, normas culturales informales que responden a lógicas y modos diversos, es de suma importancia los factores culturales que inciden en el crecimiento económico y su incorporación a los modelos de desarrollo.

Para el éxito de una democracia es decisivo, el capital social, permite que los individuos débiles se agrupen para defender sus intereses y se organicen en apoyo de sus necesidades colectivas. En una democracia liberal el capital social resultará decisivo para fortalecer y dar estabilidad al marco político. Una democracia bien consolidada estará en mejor situación de encarar los desafíos del desarrollo.

Para lograr el desarrollo es necesario realizar la integración de los diversos tipos de capital: el natural, físico, el humano y el social. Es imprescindible superar los reduccionismos de corte económico e incluir en la reflexión sobre el desarrollo de las dimensiones políticas, institucionales y culturales. En esta forma aparece el capital social como un recurso. El capital social se caracteriza por el grado de confianza que existe entre los actores sociales de una sociedad, las normas de comportamiento cívico practicadas y el nivel de asociatividad, convirtiéndolo en una herramienta útil para la organización social.

La tesis retoma el capital social como una herramienta teórico-metodológica indispensable en la intervención del trabajo social en el desarrollo local, debido a que este enfoque es en gran medida un fenómeno comunitario porque las instituciones locales de cooperación y cogestión emergen como un resultado frecuente de la interacción de estrategias individuales. Esto está teóricamente sustentado en dos enfoques conceptuales distintos: el que postula la cooperación como un resultado de las decisiones racionales de agentes económicos (“rational choice”) y el que postula que estos arreglos surgen como una consecuencia no planificada de la coevolución de estrategias de múltiples agentes sociales.

El trabajo está dividido en tres partes:

1. El marco teórico
2. La importancia de Trabajo Social en la intervención con las organizaciones sociales.

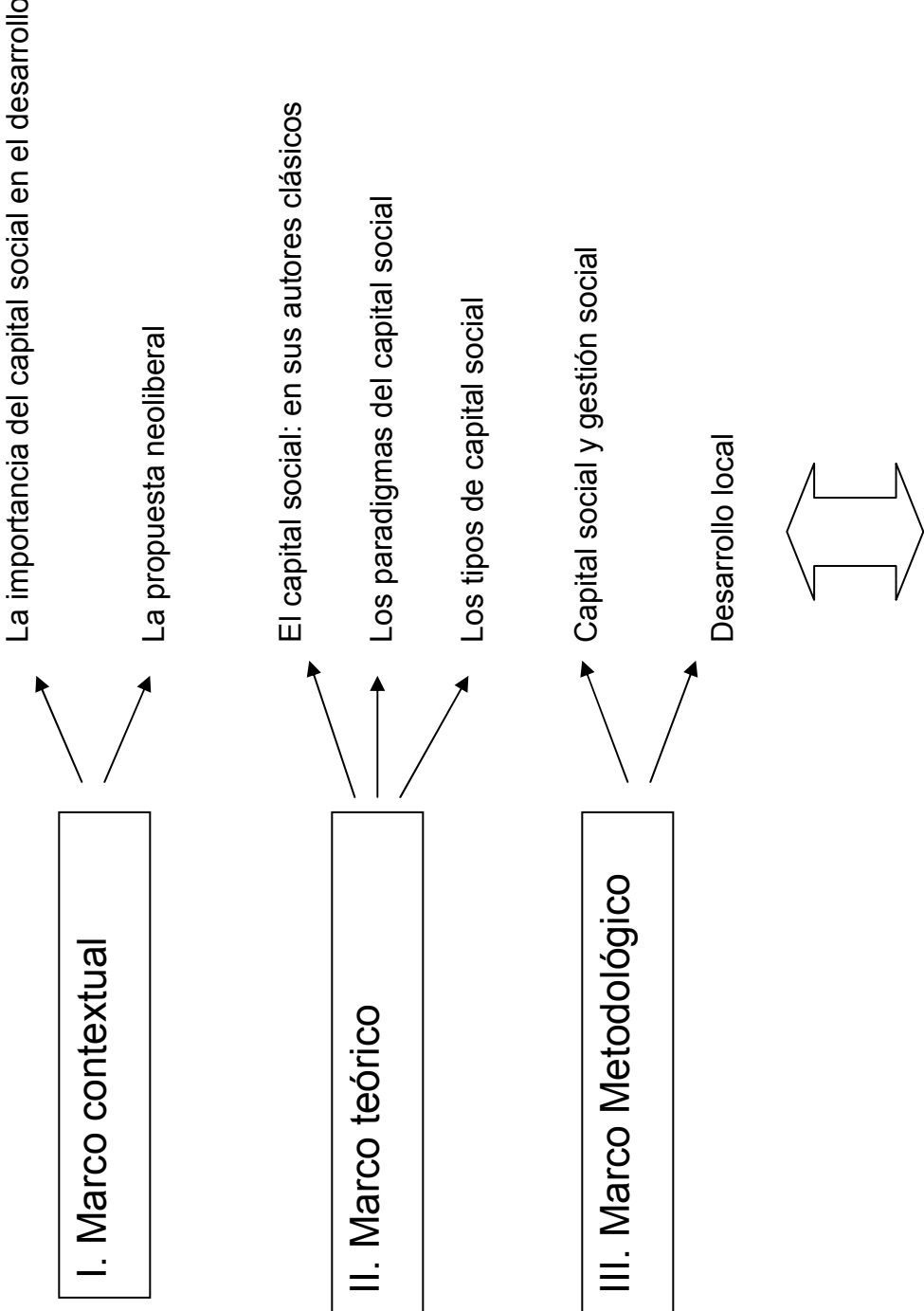
3. El desarrollo local y la gestión social como campos prioritarios de acción del Trabajo Social.

Para ilustrar lo anterior en el esquema 1 se plantea una relación entre el capital social y el desarrollo local, en el esquema 2 se plantea la relación entre la el capital social, el desarrollo local y la intervención de trabajo social en esta área.

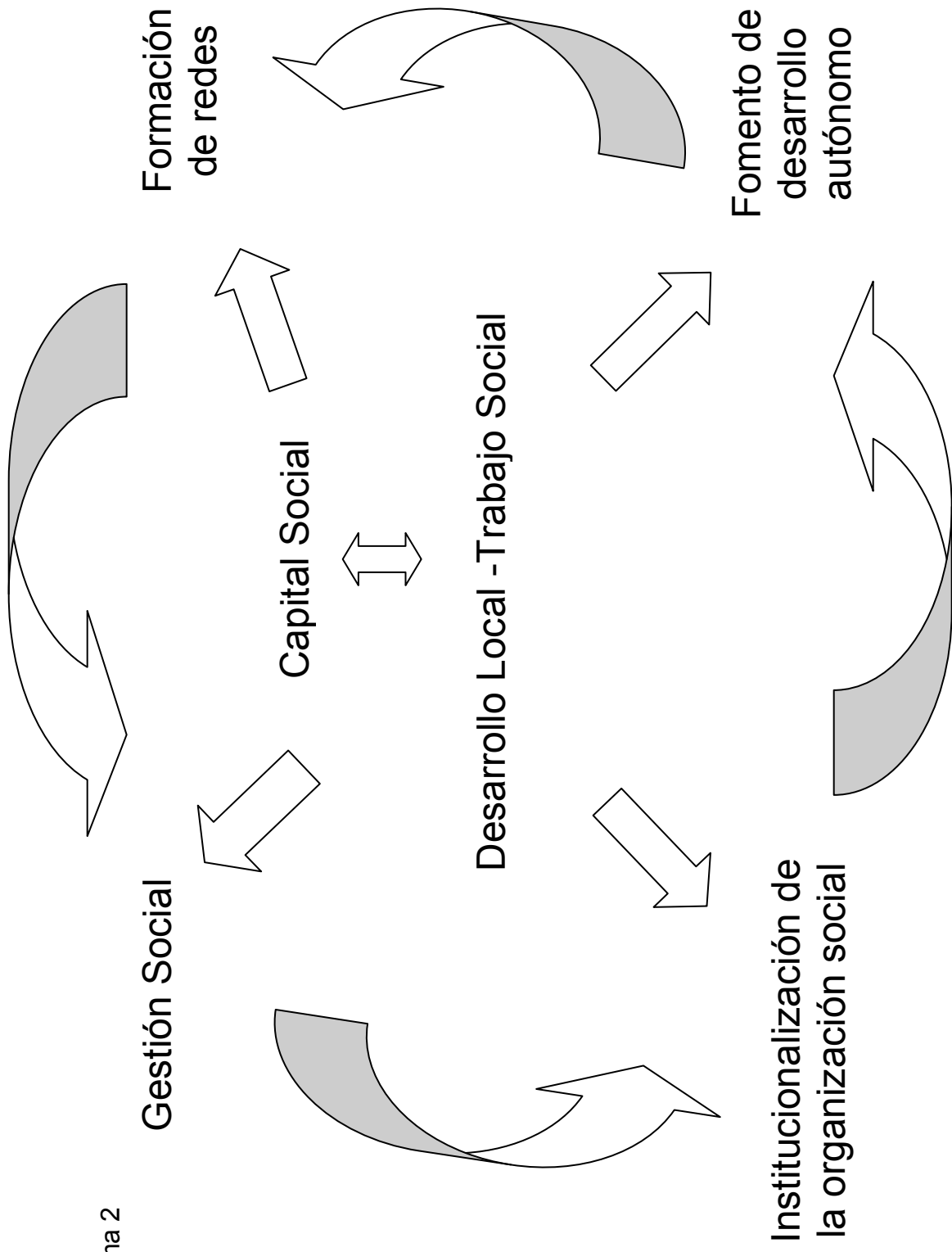
Espero sinceramente que este trabajo fomente el análisis de los nuevos paradigmas en la intervención en los procesos de formación de redes en las localidades y la importancia de la capacitación en la gestión social.

Esquema 1

Mapa conceptual de la tesis.



Esquema 2



Capítulo 1. EL CAPITAL SOCIAL

1.1 LA IMPORTANCIA DEL CAPITAL SOCIAL EN EL DESARROLLO SOCIAL

Por el lado social y cultural el capital social propone resolver con cierta facilidad los problemas no resueltos la economía de mercado y las finanzas internacionales de la globalización. “A los sujetos sociales, la construcción de su capital social les promete cumplir eficientemente con sus objetivos de desarrollo, ante la creciente insatisfacción mundial por los perversos efectos sociales del libre mercado y la inadecuada definición del desarrollo.”²

El capital social se define originalmente como la capacidad potencial para asegurar recursos adicionales específicos a los ya disponibles, en virtud de la participación en redes sociales y de la aceptación del control social que exigen las familias y otras redes sociales extrafamiliares.

“A las formas de articulación práctica, entre valores, normas, redes sociales, y a las formas organizativas, facilitadoras, inhibidoras para la obtención de los beneficios personales, se les denomina, desde los años ochenta, “capital social” y “capital no social”, respectivamente”³

El capital social se considera una estrategia importante para el desarrollo porque éste debe contribuir a considerar el conjunto de necesidades de las personas y de las instituciones legítimas, sean éstas básicas o no y, en primer lugar, de aquellas que menos tienen, como un bien *colectivo*, porque las personas son seres sociales y culturales, porque su bienestar depende de la relación entre el individuo y el mercado y de una serie de costumbres y normas, porque exige la participación

² Contreras Suárez, Enrique. Lo bueno, lo malo y lo feo de la construcción del capital social, en Carlos Arteaga y Silvia Solís (coordinadores), La política social en la transición. México. UNAM-ENTS-Plaza y Valdés. 2000. p. 111.

³ Contreras Suárez, Enrique. Pobreza, vulnerabilidad y política social: nuevos y viejos enfoques, en Carlos Arteaga y Silvia Solís (coordinadores), Necesidades sociales y desarrollo humano: un acercamiento metodológico. México. UNAM-ENTS- Plaza y Valdés. 2005. p. 196.

organizada de las personas y de instituciones socialmente responsables (el Estado incluido), que busca soluciones alternativas.

Esto se enriquece con establecer una relación entre teoría y práctica que incorpore los conceptos de cooperación, confianza, etnicidad, identidad, comunidad y amistad, ya que estos elementos constituyen el tejido social en que se basa la política y la economía. No hacerlo agrava las tensiones culturales y el sentimiento de incertidumbre.

El desarrollo, entendido como progreso, ha sido objeto de preocupación y análisis sistemático desde la Ilustración. En efecto, la creencia en —y compromiso con— el desarrollo ha influido en la creación de instituciones, estructuras y organizaciones destinadas a impulsarlo, en el diseño y aplicación de políticas económicas y sociales que lo definen, así como en la canalización de un sin número de recursos que lo promueven. Todo ello en su conjunto ha contribuido a construir, a través de líneas de acción pública —con metas de corto, mediano y largo plazo— un andamiaje institucional complejo que define, organiza y guía los proyectos nacionales cuya viabilidad es sometida a prueba con el tiempo

Los resultados y el cúmulo de experiencias y aprendizaje que estos procesos de ensayo y error entrañan son por definición heterogéneos y guardan una estrecha relación con las características propias del contexto en el cual tienen lugar. Tal vez por ello y a pesar del interés por emprender estudios sobre el desarrollo, la preocupación por descifrar sus características básicas y delimitar sus objetivos ha sido motivo de discusión en múltiples foros, tanto en el ámbito académico, como en lo político y económico.

No existe un consenso ni en torno a su definición ni sobre los instrumentos y mecanismos más adecuados para alcanzarlo. Los enfoques y las perspectivas analíticas desplegadas hasta ahora, al tratar de responder a los problemas del desarrollo fomentan una visión particular de éste, ya sea de manera explícita o a través de las estrategias y acciones que sugieren para promoverlo.

Durante la década de los años sesenta y setenta del siglo XX, el debate sobre el capital social ocupa un lugar prioritario en la agenda gubernamental. En los años ochenta y hasta mediados de los noventa, la discusión tiende a desaparecer y a ser sustituida –en casi todos los planos nacionales, regionales e internacionales– por el tema de la pobreza. El concepto mismo se vuelve controvertido y es objeto de críticas fundadas. Hacia finales de los noventa la noción empieza a ganar nuevamente terreno a raíz del esfuerzo teórico y analítico que se realiza por entender el papel de las instituciones en el desempeño de la economía. Inicialmente el impulso teórico se orienta a identificar y tipificar las principales opciones institucionales y sobre todo a explicar la forma en que afectan los costos de transacción y, por esta vía, el mercado y la economía en su conjunto, conforme avanza el debate, adquieren relevancia las dimensiones culturales, políticas e históricas de las instituciones, así como los arreglos distributivos más o menos tácticos que éstas entrañan.

En la medida en la cual los paradigmas que orientan la discusión científica sobre los problemas del desarrollo influyen decisivamente en las estrategias y políticas de los Estados, la dinámica del objeto de estudio y la lógica cognoscitiva guardan una relación muy estrecha; en ocasiones puede ser también imbricada y contradictoria. Por tal motivo, es necesario advertir aquellos momentos donde se producen giros paradigmáticos que se proponen a corregir el rumbo y modificar las estrategias de desarrollo predominantes.

1.2 LA PROPUESTA NEOLIBERAL

Esta propuesta alude a la reconstrucción o un nuevo vínculo entre el Estado con el desarrollo, pero el resultado es un enfoque antiestatal y antirreglamentario el cuál en los años noventa ha dado a crisis económicas en el mundo y el aumento de millones personas en la pobreza ejemplos de un agotamiento de su visión. En ese sentido las fórmulas planteadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional donde el crecimiento económico es la parte más importante para el desarrollo al impactar positivamente a través de las cadenas productivas y las interacciones sociales, en las más diversas áreas de la economía, de la política y la sociedad en general.

Las políticas sociales para combatir la pobreza dirigen sus esfuerzos en dos direcciones: la primera con una orientación marcada por lo macroeconómico podemos decir como una “política indirecta” hacia el combate de la pobreza, su argumento es “a mayor crecimiento económico favorece la reducción de la pobreza” basada a mejorar los niveles de producción de la economía. La segunda, con un enfoque microeconómico conocido como “política directa”, se caracteriza por su accionar focalizado en los pobres. Son intervenciones que se involucran de una manera más directa en la comunidad, pero sin que la comunidad adopte o se apropie de ellas. Es decir, estas políticas trabajan en la comunidad pero no con la comunidad. Donde se defina de manera clara las funciones y atribuciones, de los gobiernos locales y su posibilidad de participar activamente, no solo en la implementación de políticas si no también en su diseño.

Los esfuerzos realizados por gobiernos locales en materia de políticas de combate a la pobreza han sido limitados, y la ausencia de iniciativas locales basadas en criterios socio-territoriales. Existe una creciente tendencia en impulsar el rol de los gobiernos locales en materia de combate a la pobreza. El nivel local, puede convertirse en el eslabón que permita vincular las políticas nacionales con acciones a nivel local y, al mismo tiempo, facilite la coordinación de las intervenciones directas que se realizan en su espacio socio-territorial. La

necesidad de incorporar el capital social en la agenda de políticas sociales es importante.

Para incorporar el concepto de capital social a las políticas de desarrollo, existen seis recomendaciones generales. En primer lugar, al efectuar intervenciones de desarrollo en todos los sectores y niveles (especialmente a nivel de país), es necesario realizar un estudio institucional social con el propósito de identificar correctamente el abanico de partes interesadas y su interrelación. Comprender de qué manera las intervenciones propuestas afectarán el poder y los intereses políticos de las partes interesadas es una consideración vital, pues todas las intervenciones en materia de políticas se realizan en un contexto social caracterizado por una sutil mezcla de organizaciones, redes e instituciones informales. El diseño de intervención debe prestar particular atención a la posibilidad de que los grupos dominantes, al movilizarse por sus intereses, perjudiquen el bien público,

En segundo lugar, invertir en la capacidad organizacional de los pobres y ayudarlos a construir puentes entre comunidades y grupos sociales. Esto último es particularmente importante pues muchas decisiones que afectan a los pobres no se toman a nivel local. Con este propósito, recurrir a procesos participativos puede facilitar la construcción del consenso y el establecimiento de interacciones sociales entre partes interesadas con intereses y recursos diversos, en ese sentido es importante la intervención de trabajo social como profesión encontrando formas y medios para trascender las divisiones sociales y construir cohesión social y confianza es, en realidad, un elemento clave para el desarrollo económico. Una de las grandes virtudes de la idea y el discurso sobre trabajo social es que provee un lenguaje común a todas estas partes interesadas, lo que les permite comunicarse entre sí con mayor facilidad.

En tercer lugar, la perspectiva del capital social se suma a las voces que claman por políticas que obliguen a revelar la información en todos los niveles y así fomenten la existencia de una ciudadanía informada y la transparencia tanto de los actores privados como públicos que pretenden contribuir al bien público. En cuarto lugar, se debe poner énfasis en mejorar el acceso físico a los servicios y recursos así como a aquella tecnología de comunicación moderna que pueda promover un intercambio de información entre grupos sociales de manera de complementar la interacción social basada en intercambios cara a cara. En quinto lugar, las intervenciones de desarrollo deberían abordarse desde el prisma del capital social y las evaluaciones de su impacto, considerar los efectos potenciales de la intervención en el capital social de las comunidades pobres. Pues ya lo hemos dicho, las redes sociales de los pobres son uno de sus principales recursos para enfrentar el riesgo y la vulnerabilidad; por ello, los agentes externos deben encontrar formas de complementar estos recursos y no simplemente sustituirlos.

El capital social debe verse como un componente de los proyectos de desarrollo, desde las represas y los sistemas de riego hasta las escuelas y los servicios locales de salud. Cuando las comunidades pobres contribuyen de manera directa al diseño, la implementación, la gestión y la evaluación de los proyectos, aumentan las utilidades en relación con la inversión así como la sostenibilidad del proyecto.⁴

⁴ Woolcock, Michel y Deepa Narayan, "Capital social: implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo. en: <http://poverty.worldbank.org/library/subtopic.php?topic=4294&sub=5020>.

La nueva participación de los actores

Estas propuestas exigen diferentes formas de participación de los actores sociales que participan en el proceso de elaboración de las políticas sociales que el gobierno debe realizar y aplicar, debido a la transformación de la estructura social, el aumento de la pobreza, la marginalidad y el creciente desempleo. Los actores sociales reclaman el reforzamiento del papel del Estado a través de principios de ciudadanía, participación, empoderamiento y el capital social.

Los actores sociales en la política social implican hacer referencia a “fuerzas sociales, entornos institucionales y capacidades estratégicas en acción, que buscan legitimar reivindicaciones en el ámbito de las prácticas económicas, políticas, sociales y culturales, a partir de la apropiación o reapropiación de demandas y espacios colectivos de transformación, resistencia, expresión y lucha social.

Ellos sirven como interlocutores, impugnadores y/o mediadores entre los grupos sociales y el sistema jurídico, político y administrativo, a partir de actuaciones generales o macro y específicas o micro. La actuación macro coadyuva a insertarse en problemáticas o cuestiones globales, estructurales o de largo plazo, mientras que las actuaciones específicas se dirigen a resolver determinados problemas concretos, coyunturales, circunstanciales, emergentes o de corto plazo.

Generalmente los actores sociales se integran con diversos elementos y presentan características específicas, que se resumen en lo siguiente:

- Son fuerzas sociales e institucionales
- Tienen la posibilidad de hacerse presentes en su contexto
- Se reconocen como actores con potencialidades transformadoras
- Promueven puentes de comunicación con actores de otros entornos
- Se orientan a autoidentificar necesidades y recursos sociales
- Problematizan cuestiones y/o demandas sociales

- Tienen la posibilidad, de acuerdo a su fuerza organizativa y a sus intereses estratégicos de incluir sus demandas en la agenda política
- Son instancias activas, proactivas y creativas
- Su funcionamiento es permanente
- Buscan sistematizar respuestas colectivas y convertirlas en derechos sociales
- Su objetivo sustantivo es concretizar sus aspiraciones, proyectos e intereses colectivos
- Se organizan para divulgar y transmitir sus experiencias de lucha, negociación, alianzas, participación y movilización.”⁵

Los actores sociales dan origen a diversidades como la democratización política, la democratización social o lucha contra la exclusión y por la ciudadanía; la reconstrucción y reinserción de las economías nacionales y la redefinición de un modelo de modernidad.

En ese sentido nos podemos referir:

- 1) a los actores que realizan procesos de obtención de ganancias en la producción (ejemplo los empresarios);
- 2) actores que participan en la producción de la ciudad en función de una lógica política (actores gubernamentales);
- 3) actores determinados por la lógica de la necesidad (individuos y organizaciones comunitarias);
- 4) actores generadores de conocimiento ideológico, científico y técnico (académicos, empleados gubernamentales y técnicos privados).

⁵ Evangelista, Elí. Emergencia e institucionalización de nuevos actores en el desarrollo de las políticas sociales en México, en Carlos Arteaga y Silvia Solís (Coordinadores). La política social en la transición. UNAM-ENTS-Plaza y Valdés. México. 2001. p. 141.

1.3 EL CAPITAL SOCIAL EN SUS AUTORES CLÁSICOS

Orígenes del concepto

La literatura sobre el concepto del capital social empezó en 1916 con la formulación de un reformador norteamericano, Lyda Judson Hanifan quien escribió un ensayo en donde proponía la solución a los problemas sociales, económicos y políticos de las comunidades, esta solución era el fortalecimiento de las redes sociales, es decir, la vinculación entre los ciudadanos, debido a la importancia del compromiso comunitario que es de gran valor para el desarrollo y la democracia. Se refería al capital social como “los elementos tangibles [que] cuentan sumamente en la vida diaria de las personas, a saber, *la buena voluntad, la camaradería, la comprensión y el trato social entre individuos y familias*, características constitutivas de la unidad social [...] Abandonado a sí mismo, el individuo es socialmente un ser indefenso [...] Pero si entra en contacto con sus vecinos, y éstos con nuevos vecinos, se producirá una acumulación de capital social que podrá satisfacer de inmediato sus necesidades sociales y producir unas posibilidades sociales suficientes para mejorar de forma sustancial las condiciones de vida de toda la comunidad.”⁶

Hanifan dice que el capital social tiene beneficios privados y públicos:

La comunidad en un conjunto se beneficiará de la cooperación de todas sus partes, mientras que el individuo encontrará al asociarse las ventajas de la ayuda, la comprensión y la camaradería de sus vecinos [...] Una vez que los miembros de una determinada comunidad se conocen y han convertido en hábito reunirse de vez en cuando para entretenerse, mantener trato social y disfrutar, ese capital social podrá ser dirigido fácilmente, mediante un liderazgo diestro, hacia la mejora general del bienestar de la comunidad.

⁶ Lyda Hanifan, citada por Putnam, Robert D. y Kristi A. Gross. Introducción. El Declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario. Ed. Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores. Barcelona. 2003. p. 10

Expuso por adelantado casi todos los elementos fundamentales sobre el concepto del capital social para posteriores trabajos o investigaciones, pero su obra al parecer no tuvo ninguna atención para otros investigadores posteriores de su época y desapareció.

Fue hasta en los años 50's con el sociólogo canadiense John Seeley y su grupo de trabajo que retomaron la expresión del capital social para indicar sobre los habitantes de las colonias suburbanas que asciende en la escala social como "la afiliación a clubes y asociaciones [...] es una especie de título negociable (no menos real que los valores de bolsa, a pesar de ser psicológico) que su poseedor puede convertir en efectivo, transferir o utilizar como garantía"⁷

En la década de los 60's una urbanista de nombre Jane Jacobs la utilizó para referirse al valor colectivo de los vínculos informales de vecindad en la ciudades. En los 70's el economista Glen Loury la menciona para la imposibilidad de llegar a establecer vínculos sociales amplios con afroamericanos como uno de los legados más insidiosos de la época de la esclavitud y la segregación.

Las formulaciones del concepto, retomadas hasta en la década de los ochenta "coinciden en dos aspectos: que se habla de capital social en el sentido que es un recurso (o vía de acceso a recursos) que, en combinación con otros factores, permite lograr beneficios para los que lo poseen." En ese sentido el capital social hace referencias a las normas, instituciones y organizaciones que promueven: la confianza, la ayuda recíproca y la cooperación.⁸

⁷ Ibidem, p. 11. Lyda Hanifan citada por Putnam, Robert D. y Kristi A. Gross. Introducción. El Declive del capital social.

⁸ Durston, John. ¿Qué es el capital social comunitario? CEPAL, Serie de Políticas Sociales No. 38, Santiago de Chile. 2000, p. 4.

En la década de los ochenta con el sociólogo francés Pierre Bourdieu haciendo distinciones sobre las formas del capital (económico, cultural, social) esta última como *“el agregado de los recursos reales potenciales que se vinculan con la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento o reconocimiento mutuo”*⁹

En la década de los noventa el sociólogo norteamericano James S. Coleman, menciona que *“los recursos socio–estructurales que constituyen un activo de capital para el individuo y facilitan ciertas acciones de individuos que están adentro de esa estructura”* le llamo capital social.¹⁰

También en los noventa el economista Douglass C. North hace referencia sobre las instituciones y su aporte al marco teórico del capital social es importante. Menciona que las instituciones son *“conjunto de normas y valores que facilitan la confianza entre los actores”*¹¹

Otro de los autores que ha aportado y evolucionado el concepto de capital social y uno de los más criticados es Robert. D. Putnam y menciona que el capital social *“son los aspectos de las organizaciones sociales, tales como las redes, las normas y la confianza, que facilitan la acción y la cooperación para beneficio mutuo”*¹²

También el marco de teórico del capital social tiene raíces antropológicas en el “ensayo sobre el Don” de Marcel Mauss, sobre el concepto de la reciprocidad que es un aspecto del paradigma del capital social. Y la reciprocidad como principio rector de las relaciones institucionales formales e informales a nivel de comunidad.

⁹ Bourdieu, Pierre. “The forms of capital”, en J. G. Richardson (comp.), Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education. Nueva York, Greenwood Press. 1985.

¹⁰ Coleman, James. Foundations of Social Theory. Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press. 1990.

¹¹ North, Douglass C. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México. Fondo de Cultura Económica. 2000. p. 17.

¹² Putnam, citado por Durston, John. ¿Qué es el capital social comunitario?, CEPAL, Serie de Políticas Sociales No.38, Santiago de Chile. 2000. p. 4.

Autores	Definición	Beneficios
Pierre Bourdieu	Recursos reales o potenciales de una red durable de relaciones.	Permite la movilidad social de agentes en la estructura social. Rol del conflicto. Explicita relaciones desiguales de poder.
James S. Coleman	Asociaciones horizontales y verticales	Constituye un activo de capital para individuos y facilita sus acciones.
Robert D. Putnam	Asociacionismo horizontal	Redes sociales y normas que afectan a la productividad de la comunidad.
Douglass North	Neoinstitucionalismo económico (relaciones formales e informales, horizontales y jerárquicas institucionalizadas.	Reduce costos de transacción. Produce bienes públicos.
John Durston	Confianza, cooperación, reciprocidad.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Capital social individual (contratos diádicos, redes egocentradas, horizontal y vertical) ➤ Capital social grupal (capacidad de funcionar como equipo) ➤ Capital social comunitario (institucionalidad local con capacidad de autogestión)

En la literatura existente para el estudio sobre el capital social destacan tres autores clásicos:

- a) Pierre Bourdieu
- b) James S. Coleman
- c) Robert D. Putnam

Empezaremos mencionando los planteamientos del sociólogo francés Pierre Bourdieu, a principios los años 80's sobre las nuevas formas del capital.

Pierre Bourdieu uno de los primeros en analizar y conformar parte del marco teórico sobre el capital social, fue a partir de la publicación de su artículo "The Forms of Capital" en 1985, donde identificó con más precisión tres formas del capital:

- a) la económica,
- b) la cultural y
- c) la social

Dándole una gran importancia a las dos últimas debido a que en la sociedad no todo puede medirse de manera inmediata por la ganancia empírica de dinero. Bourdieu definió el capital social como *"el agregado de los recursos reales potenciales que se vinculan con la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento o reconocimiento mutuo"*¹³ y esto puede ser de un individuo, de una familia o de un grupo interconectado.

¹³ Bourdieu, Pierre. "The forms of capital", en J. G. Richardson (comp.), Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education. Nueva York, Greenwood Press. 1985.

“Es muy importante la facilidad con que las diferentes formas del capital se convierten unas en otras y así son institucionalidades.”¹⁴

Con Bourdieu, entonces, se expande la noción de capital, desde lo económico (la perspectiva tradicional de Marx) hasta lo no económico (lo político, lo cultural, lo social) en el intercambio de bienes inmateriales, utilizando también el término de capital simbólico. Los tres niveles pueden ser objeto de múltiples intercambios, aunque en los dos últimos no haya siempre transacciones minuciosamente contabilizadas.

Bourdieu menciona el carácter intangible del capital social, en comparación de otras formas. “Mientras que el capital social económico está en las cuentas bancarias de las personas el capital humano en sus cabezas, el capital social es inherente la estructura de sus relaciones. Para poseerlo, una persona debe relacionarse con otros, y el verdadero origen de su beneficio son éstos y no ella. La motivación de otros para hacer accesibles los recursos en términos de concesión no es uniforme.

El capital social, entonces, puede estar empotrado en el individuo (y llega a ser su habitus); puede estar plasmado en bienes culturales del grupo (libros, textos, pinturas, instrumentos,...), y también puede llegar a estar institucionalizado con credenciales académicas reconocidas por la comunidad).

Afirma que “las ganancias obtenidas debido a la pertenencia a un grupo son la base de la solidaridad que las hace posibles.”¹⁵

¹⁴ Contreras, op. cit., p. 115.

¹⁵ Ibidem, p. 249; Bourdieu, The forms of capital.

La adquisición de capital social requiere la inversión deliberada de recursos tanto económicos como culturales. Aunque Bourdieu insiste en que los resultados de la posesión de capital social o cultural son reductibles al capital económico, los procesos que dan origen a estas formas alternativas no lo son. Cada uno de ellos tiene su propia dinámica y, en relación con el intercambio económico, se caracterizan por una menor transparencia y una mayor incertidumbre. Por ejemplo, "las transacciones que implican capital social tienden a caracterizarse por la presencia de obligaciones no especificadas, horizontes temporales inciertos y la posible violación de las expectativas de reciprocidad. Empero, por su falta misma de claridad, pueden ayudar a disfrazar lo que de otro modo serían intercambios mercantiles y llanos." Las ganancias obtenidas debido a la pertenencia a un grupo son la base de la solidaridad que las hace posibles.¹⁶

El capital social tiene así dos componentes: es, primero, un recurso que esté conectado con calidad de miembro de grupo y las redes sociales. "el volumen de capital social poseído por un agente dado... depende del tamaño de la red de las conexiones que él puede movilizar con eficacia." ¹⁷

Las redes sociales no son un dato natural y deben construirse mediante estrategias de inversión orientadas hacia la institucionalización de relaciones grupales, utilizables como una fuente confiable de otros beneficios.¹⁸

¹⁶ Bourdieu, citado por Portes, Alejandro. "Capital Social: Sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna", en Carpio y Novacovsky (Comps.), De Igual a Igual. FCE-SIEMPRO-FLACSO. Argentina, 1999. p. 245.

¹⁷ Bourdieu, op. cit., p. 249.

¹⁸ Portes, op. cit., p. 245.

Bourdieu hace hincapié en el carácter fungible de diferentes formas de capital formas de capital y en la reducción última de todas ellas al capital económico, definido como trabajo humano acumulado. De allí que, a través del capital social, los actores puedan tener acceso directo a recursos económicos (préstamos subsidiados, información sobre inversiones, mercados protegidos), pueden incrementar su capital cultural gracias a los contactos con expertos o individuos refinados (esto es, capital cultural encarnado), o, de manera alternativa, asociarse a instituciones que otorgan credenciales valoradas (esto es, capital social cultural institucionalizado).

La obtención de capital social o cultural se reduce a la obtención del capital económico, y los orígenes de los procesos de la aparición de estos no lo son. Y que cada uno tiene su propia característica en la dinámica de la relación con un intercambio económico, ya que se caracterizan por una menor transparencia y una mayor incertidumbre.

Ahora abordaremos los planteamientos del sociólogo norteamericano James S. Coleman en la década de los 80's, casi al mismo tiempo que los de Bourdieu.

Coleman define el capital social como *“Los recursos socio–estructurales que constituyen un activo de capital para el individuo y facilitan ciertas acciones de individuos que están adentro de esa estructura.”*¹⁹

Coleman hace extensas referencias al capital social como atributo de grupos sociales, colectividades y comunidades. Analiza el rol de las instituciones sociales en su creación.

¹⁹ Coleman, James. Foundations of Social Theory. Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press. 1990.

El capital social no es una propiedad privada, divisible o alienable; sino que es un atributo de la estructura en la cual la persona se encuentra inmersa. El capital social, dice Coleman, beneficia a todos, no primariamente a las personas.

“El aumento de escala en las relaciones sociales estables pasa de un contrato diádico entre dos individuos (precursor del capital social), a redes ego-centradas (capital social individual o “micro”), de las cuales a veces emergen instituciones comunitarias de capital social (nivel “meso”) Es en este sentido que Coleman, considera que la existencia de redes densas es una condición necesaria para la emergencia del capital social.”²⁰

Otra manera en que el capital social individual complementa al comunitario es en la permanencia en el tiempo de ambos tipos, en su “estabilidad”. Según Coleman, “la estabilidad del capital social depende de la estabilidad de las estrategias y relaciones individuales; las disrupciones de la organización social o de las relaciones sociales pueden ser altamente destructivas del capital social”²¹

Coleman menciona que las instituciones *formales* (aquéllas con estructuras legales basadas en posiciones explícitamente definidas) pueden mantener estabilidad en contextos de gran inestabilidad de las relaciones y estrategias de los individuos.

Para James Coleman el capital social constituye un recurso que su particularidad radica en ser algo inherente a la estructura de las relaciones sociales. Este recurso facilita el logro de objetivos personales que no podrían alcanzarse en su ausencia o conllevarían un costo mucho más alto.

²⁰ Durston, John. ¿Qué es el capital social comunitario?, CEPAL, Serie de Políticas Sociales No.38, Santiago de Chile. 2000. p. 25.

²¹ Coleman, James. Op cit. 302.

Para este autor, el capital social consiste en *“una diversidad de entidades con dos elementos en común: todos consisten en algún aspecto de la estructura social y facilitan ciertas acciones de los actores dentro de la estructura”*. Por otro lado, *“La función identificada por el concepto de capital social es el valor de esos aspectos de la estructura social que los actores pueden usar como recursos para la realización de sus intereses”*²²

Se desprende de las anteriores citas que el capital social se crea sencillamente allí donde las relaciones entre personas se coordinan para facilitar una acción colectiva. De este modo, éste puede por un lado, asumir las formas más variadas y, por otro, desarrollarse en los más diversos contextos sociales. Entre las formas específicas que este recurso puede adoptar Coleman identifica algunas sin ninguna pretensión de exhaustividad.

A partir de la función identificada por el concepto, encuentra entre ellas: el uso de amigos y conocidos como fuentes de información; las relaciones de autoridad; las organizaciones sociales, en tanto el capital social disponible en su estructura a menudo puede aprovecharse para la consecución de objetivos nuevos, reorientando el tejido de relaciones que las conforman; el establecimiento de obligaciones y expectativas; y el desarrollo de sistemas de normas y sanciones dentro de una comunidad.

El en libro de *“Foundations of Social Theory”* dedicado al concepto de capital social comienza con una severa crítica a toda la corriente económica clásica y neoclásica, argumentando que las sociedades actuales no se caracterizan por mayores grados de individualismo, sino que, contrariamente se caracterizan cada vez más por mayores grados de interdependencia, en tanto los intereses de cada uno dependen siempre, o están en alguna medida bajo el control de otros actores,

²² Ibidem. p. 305, Coleman, The Foundations of Social Theory.

Pues los individuos no actúan independientemente, los objetivos no son alcanzados independientemente, y los intereses no son completamente egoístas.

El desarrollo de este tipo de relaciones encaja perfectamente, para el autor, dentro de la teoría de la acción racional y se esfuerza en justificar que el hacer favores y la consecuente creación de obligaciones constituye una acción en la cual, en última instancia, prima el interés personal.

El capital social es un medio o un recurso que:

- Facilita a los individuos la consecución de sus propios intereses.
- Es inherente a la estructura de las relaciones sociales.
- A partir de la realización de favores el capital social adopta la forma de obligación y es a través de ella (de su cancelación) que el individuo alcanza sus propios objetivos, procurando que la retribución se produzca en el momento más conveniente para él.
- La posibilidad de aparición de esta forma de capital social queda sujeta a diversos factores, entre ellos el grado de *confiabilidad del entorno social*, *las necesidades actuales de los individuos* y *el grado de cercanía [closure] de las redes sociales*.

El establecimiento de sistemas de normas y sanciones en cualquier estructura social siempre constituye mecanismos reguladores de conducta que permiten facilitar ciertas acciones, así como restringir otras, señalando lo que es aceptable en la sociedad, determinando qué comportamientos, valores y actitudes son recompensadas y cuales quedan sujetas a sanción.

La internalización de las normas por parte de los miembros de la estructura posibilita que ciertas conductas sean apropiadas a modo de recurso por parte de los individuos de una determinada comunidad. A modo de ejemplo, *“...las normas efectivas que inhiben el delito hacen posible caminar libremente de noche por la ciudad y permiten que los ancianos dejen sus casas sin temor por la seguridad”*²³

Entonces, en tanto sea a través de las conductas que surgen como resultado de la internalización de cierto sistema de normas y sanciones compartidas que cada miembro de la comunidad resulta beneficiado, puede hablarse de otra forma de capital social.

Ahora bien, la posibilidad del surgimiento de las dos formas de capital social descritas queda sujeta al tipo de redes sociales que conformen las estructuras en cuestión. De este modo, Coleman hace especial hincapié en la importancia de la densidad de las redes sociales como condición para:

- a) el establecimiento de obligaciones y expectativas de reciprocidad.
- b) El surgimiento y desarrollo de sistemas de normas y sanciones, lo cual es posible en tanto existan lazos fuertes como para garantizar el respeto hacia el mismo.

A medida que nos encontramos con estructuras sociales más cerradas, caracterizadas por relaciones de alto grado de interdependencia entre los individuos, se hace posible controlar los comportamientos oportunistas, disminuir el riesgo en los intercambios y, con ello, darle continuidad a las confianzas y reciprocidades.

²³ Ibidem, p. 310, Coleman, The Foundations of Social Theory.

“Lo cercano de la estructura social es importante, no solo por la existencia de normas efectivas, sino también por otra forma de capital social: la confiabilidad de las estructuras sociales que permiten la proliferación de obligaciones y expectativas. Escapar de una obligación es una forma de imponer una externalidad negativa en el otro. Sin embargo, en una estructura sin cercanía, puede ser sancionado (si puede), solo por la persona a la que la obligación es debida”²⁴

El grado de cercanía de las redes sociales se encuentra en función de dos factores en alguna medida relacionados. Uno es la proximidad física, que estimula el contacto frecuente. El otro se relaciona con el grado de interdependencia y el establecimiento de obligaciones de los individuos dentro de la comunidad, lo cual lleva al establecimiento de normas y sanciones que a su vez garantizan su cumplimiento, o al menos la sanción de las conductas indebidas, estimulando la continuidad de las relaciones de confianza y reciprocidad.

El autor sostiene que el capital social es un atributo de la estructura en la que los individuos están insertos y no propiedad privada de quienes se benefician de él. Una de las principales diferencias respecto de las otras formas de capital, por ejemplo el físico o el financiero, es que sólo quien invierte en ellas se beneficia directamente de los resultados de dicha inversión.

No sucede lo mismo con el capital social: no sólo, ni principalmente, quien se esfuerza y trabaja en pos de la creación, mantenimiento y acumulación de capital social se beneficia de sus resultados, sino que todos aquellos que se encuentran insertos en esa estructura social disfrutan de sus beneficios aunque el esfuerzo lo haya realizado otro.

²⁴ Coleman, James. S “Social capital in the creation of human capital”, en American Journal Sociology, 94, Suplemento pp. 95-121. 1998.

Otro de las personas que dio una evolución o levantamiento del marco teórico sobre el capital social es el politólogo norteamericano Robert D. Putnam a principios de la década de los 90's.

Putnam norteamericano que durante la década de los noventa que amplía el concepto del capital social y uno de los más criticados, pero sus críticos enriquecen más el marco teórico. Enuncia que capital social son los “aspectos de las organizaciones sociales, tales como las redes, las normas, y la confianza, que facilitan la acción y la cooperación para beneficio mutuo”²⁵

Considera que el grado de confianza existente entre los actores sociales de una sociedad, las normas de comportamiento cívico practicados, y el nivel de asociatividad que la caracteriza, son elementos que evidencian la riqueza y fortaleza del tejido social interno de una sociedad.

La forma de los vínculos como la forma de su organización, el capital social no es más un atributo exclusivo de la estructura de las relaciones, sino que remite también al carácter de esas relaciones y a su disposición organizativa.

El capital social para Putnam en su libro *para que la democracia funcione*, se refiere a “las características de organización social, tales como la confianza, las normas, las redes, que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad mediante la facilitación de las acciones coordinadas”²⁶

Las formas de capital social son recursos generales de la comunidad, y pueden ser divididas en tres componentes principales: primero la confianza (y más generalmente valores positivos con respecto al desarrollo); en segundo lugar, normas y obligaciones sociales (como cooperación y la reciprocidad), y tercero, las redes sociales de la actividad de los ciudadanos, como asociaciones voluntarias.

²⁵ Putnam, Robert D. Para que la democracia funcione. GALAC, Caracas, Venezuela. 1994.

²⁶ Putnam, Robert D. Solo en la bolera. Barcelona: Galaxia-Gutenberg, Círculo de Lectores. 2002. p. 212.

La confianza “es un componente central del capital social”²⁷ y tiene “enormes implicaciones para la forma en que se generan socialmente las relaciones y se producen intercambios. La confianza facilita en efecto que se den relaciones e intercambios con costo de transacción menor.”²⁸ También actúa como un ahorrador de conflictos potenciales.

Menciona que la asociación voluntaria es la forma más importante de interacción y de reciprocidad ya que influyen en la interacción y cooperación social, debido a que primero aumentan los costos potenciales a un desertor en cualquier transacción individual; en segundo lugar fomenta las normas robustas de la reciprocidad; y el tercero facilitan la comunicación y mejoran el flujo de la información sobre desconfianza de los individuos. Las reputaciones permiten que sean transmitidas y refinadas, y que por último se incorporan más allá del éxito en la colaboración, que puede servir como plantilla culturalmente definida para la colaboración futura.

Para que exista la confianza también debe existir la reciprocidad y hay un vínculo entre las normas de reciprocidad y la confianza.

La reciprocidad es otra norma importante para el capital social y tiene dos tipos: la reciprocidad equilibrada o específica y la generalizada o difusa.

La “reciprocidad equilibrada se da cuando ocurre un intercambio de objetos o bienes cuyo valor se considera equivalente. La reciprocidad generalizada es cuando se establece una relación permanente y continua de intercambio y puede no ser equivalente y los beneficios son mutuos y a largo plazo.”²⁹

²⁷ Putnam, op. cit., p. 216.

²⁸ Millán, Rene y Gordon. Capital social: una lectura de tres perspectivas clásicas. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología, año 66, núm. 4, octubre-diciembre, 2004. p. 725.

²⁹ Millán y Gordon, op. cit., p. 726.

Este componente favorece para la generación de capital social entre individuos para que cooperen entre sí para un beneficio en común.

Para Putnam son las redes y su vínculo con la reciprocidad y que enmarcan posibilidades de contactos más o menos frecuente, lo que incrementa la información sobre la confiabilidad de los otros. Las redes llevan consigo características como los compromisos y las obligaciones y que son importantes. Las redes no son meras cajas de favores disponibles, sino por el tipo de contacto que impulsa, dado que so, por así decirlo, el marco organizativo que socialmente más favorece contactos: los vínculos sociales son también importantes por las normas de contactos que sustentan.³⁰

Estas actitudes positivas en materia de comportamiento cívico, que van desde cuidar los espacios públicos hasta el pago de impuestos, contribuyen al bienestar general. La existencia de asociación indica que es una sociedad con capacidades para actuar cooperativamente, armar redes, concertaciones, sinergias de todo orden a su interior.

³⁰ Ibidem., p. 17. Putnam, Solo en la bolera.

AUTOR	DEFINICIÓN	VARIABLES	BENEFICIOS
Pierre Bourdieu	Conjunto de recursos reales o potenciales a disposición de los integrantes de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas.	Durabilidad y tamaño de la las relaciones de la red. Y las conexiones que la red puede efectivamente movilizar. Diversas expresiones (económicas, simbólicas, culturales y sociales).	Individuos que pertenecen a la clase social.
James S. Coleman	Recursos socioestructurales que constituyen un activo de capital para el individuo y facilitan ciertas acciones comunes de quienes conforman esa estructura.	Sistemas de apoyo familiar. Sistemas escolares. Organizaciones verticales y horizontales.	
Robert D. Putnam	Aspectos de organización social, tales como las redes, normas, confianza, que facilitan la cooperación para el beneficio mutuo	Asociaciones horizontales, miembros de un club, número de votantes, confianza en las instituciones públicas, relevancia del voluntariado.	Individuales y colectivos.

Capítulo 2. LOS PARADIGMAS DEL CAPITAL SOCIAL

Un paradigma es una descripción de un tema que abarca las definiciones, la identificación y descripción de variables y las relaciones causa-efecto esperadas. A medida que los paradigmas maduran, la opinión propuesta sobre dicho asunto recibe la aceptación general de los expertos en el tema. Un paradigma maduro puede facilitar la acción cooperativa en un ámbito determinado, puesto que reduce los conflictos y gastos inherentes a la concertación de un acuerdo.

El paradigma del capital social describe la influencia que ejercen las relaciones sobre las transacciones sociales, emocionales y económicas, y contiene conceptos de casi de todas las ciencias sociales.³¹

La importancia del paradigma del capital social no radica en que sus elementos individuales sean totalmente nuevos, aunque algunos de ellos pueden tener nombres nuevos, sino en que, al reunir los diversos elementos del paradigma y examinar su interdependencia, se ha aprendido mucho más que cuando esos elementos se estudiaban en forma separada. En efecto, al hacerlo se mejora nuestra capacidad de comunicarnos con otras disciplinas y diversas orientaciones prácticas. Esta comunicación más fluida, que se logra merced a un vocabulario común, permite a personas de diferentes orientaciones trabajar juntas en torno de un mismo problema. Por ejemplo, gracias al paradigma del capital social, hoy sabemos mucho más acerca de la pobreza y la forma de reducirla que lo que sabíamos antes, cuando el problema se estudiaba exclusivamente desde la perspectiva de la economía o de alguna otra disciplina.³²

³¹ Lindon J. Robison, Marcelo E. Siles, A. Allan Schmid. El capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro, en Raúl Atria et al. Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma. CEPAL- Universidad del Estado de Michigan, Santiago de Chile. 2003. p. 66.

³² Ibid., p. 66.

Existen diversos paradigmas entorno al capital social, como el propio capital social, lo bienes socioemocionales, los valores afectivos, y el poder, pero nos ocuparemos en mencionar las redes, las instituciones, la confianza, la reciprocidad y la cooperación.

2.1 REDES SOCIALES

En las relaciones humanas existe capital social (de unión, vinculación y aproximación). A estas relaciones las conocemos como redes sociales. Nan Lin define la red como *“un activo social generado por las conexiones entre actores y constituido por recursos de los que se carece, que otros poseen y a los que se puede acceder porque quien los posee desea ejercer influencia”*.³³

Las redes pueden utilizarse para describir las modalidades de las relaciones o el lugar en que reside el capital social de una persona. Por supuesto, la solidez de las relaciones varía, y no todas las redes están conectadas mediante capital social. Por ejemplo, nuestra red puede abarcar a todas las personas empleadas en nuestro lugar de trabajo. Sin embargo, es probable que en esa red no todas las personas estén conectadas por su capital social.³⁴ Es decir, que no todas las redes cuentan capital social.

Se cree que lo que han afirmado otros es cierto: a menudo generamos capital social y construimos redes conectadas por éste mientras nos dirigimos hacia otros lugares para desempeñar otras tareas. Por ejemplo, los miembros de un equipo pueden generar capital social cuando cooperan en aras de una meta común. O descubrir entre ellos puntos de coincidencia que no sabían que existían, y convertir el capital social latente en capital social efectivo.

³³ Lin, Nan. Social Capital: A Theory of Social Structure and Action. New York: Cambridge University Press, Structural Analysis in the Social Sciences. 2001.

³⁴ Lindon J. Robison, Marcelo E. Siles, A. Allan Schmid., op. cit., p. 75.

De esa manera, las redes no conectadas por capital social pueden transformarse en redes que sí lo están.

Las redes pueden tener muy diversas estructuras, entre ellas la jerárquica, la lineal y la difusa. Una organización puede tener una estructura formal de redes, pero el capital social puede conducir a la creación de redes de facto conectadas por ese capital social. Por ejemplo, una supervisora puede pensar que ella es el centro de la red de empleados, cuando en realidad los empleados poseen una red conectada por capital social que no incluye a esa supervisora. A medida que aumentan las conexiones de capital social dentro de una red, el acceso de una persona a los recursos y la información también se incrementa. Sin embargo, cuando las conexiones que tiene una persona dentro de una red de capital social aumentan, también se eleva el costo de mantenimiento de esos contactos, especialmente si se mide en función del tiempo que se le dedica. Afortunadamente, la existencia de sistemas de comunicación rápidos y de bajo costo, como el correo electrónico y los teléfonos celulares, ha reducido considerablemente el costo financiero de mantenerse en contacto.

Características de las redes.

Una característica importante de las redes es su permeabilidad. Las redes basadas en puntos de coincidencia heredados son menos permeables que las que se basan en rasgos comunes adquiridos. En algunos casos, las redes impermeables han sido señaladas y criticadas como impedimentos para el progreso económico. Como menciona Putnam, en otros casos, se ha observado y afirmado que el deterioro de las redes permeables es la causa de la decadencia de las tradiciones cívicas.

La mayoría de las redes conectadas por capital social se mantienen a través del contacto personal y el aprendizaje experimental. A veces, las redes impersonales de capital social pueden mantenerse debido a la presencia de valores afectivos compartidos. Por ejemplo, algunas personas que pertenecen a organizaciones internacionales como iglesias, clubes de servicio, organizaciones políticas y asociaciones comerciales, se sienten conectadas entre sí aunque no se conozcan personalmente. Sus puntos de coincidencia y valores afectivos compartidos les proporcionan un capital social latente, que sólo requiere el contacto personal para activarse. La existencia de ese capital social latente es posible porque todos ellos saben que comparten valores afectivos respecto de determinados credos, conceptos y objetos³⁵ pero también redes extracomunitarias (capital social de puente y escalera) y lazos intracomunitarios (capital social de unión). Con el tiempo, y en la medida en que cambia el bienestar de una comunidad, varía el cálculo óptimo de los costos y beneficios asociados a las combinaciones de las dos dimensiones.

Las redes resuelven el conflicto que existe entre quienes consideran que el capital social es un concepto micro, y quienes opinan que es un concepto macro. En un sentido, el capital social es un concepto micro porque es aportado por personas. Por otra parte, es un concepto macro porque reside en redes que pueden superponerse, y sirve para conectar a diferentes segmentos de la sociedad. También es un concepto macro en el sentido de que la afinidad es algo que se aprende culturalmente (se hereda), y no constituye el resultado de ningún esfuerzo individual consciente. Por último, una red puede ejercer influencias tanto micro como macro, pudiendo desalentar el comportamiento oportunista de uno de sus miembros, porque el costo de no hacerlo le acarrearía la repulsa de todos los demás miembros de la red. Es por ello que las redes pueden desempeñar una importante función en el mantenimiento de las reglas y normas aceptadas.³⁶

³⁵ Ibid., p. 76.

³⁶ Ibid., p. 77.

Cada estructura de red tiene consecuencias para la eficiencia económica y la generación de capital social. A continuación se mencionan algunas de las consecuencias de las redes en el paradigma del capital social:

- Es más probable que quienes participan en redes ricas en capital social actúen sobre la base de los intereses compartidos entre los miembros de la red, que en beneficio de personas extrañas a ésta.
- A medida que aumenta el capital social dentro de una red, también crece la productividad y se reducen las diferencias de ingresos entre sus miembros, aunque pueden ampliarse las diferencias en términos de productividad e ingresos entre los miembros de la red y quienes no son miembros de ella. Por esta razón, una de las causas de la pobreza puede estar relacionada con la exclusión de los pobres de las redes productivas.
- Las redes pueden diferenciarse por su grado de permeabilidad. Las que se basan en puntos de coincidencia heredados son menos permeables que las derivadas de puntos de coincidencia adquiridos.
- Cuando para ser miembro de una red se requieren características o puntos de coincidencia heredados, ello puede constituir un obstáculo para el desarrollo y la reducción de la pobreza.
- Cuando para ser miembro de una red se requieren características adquiridas, ello facilita el desarrollo, ya que las redes pueden adaptarse a los cambios demográficos y las nuevas oportunidades.
- Las asimetrías en las relaciones que forman parte de las redes crean obstáculos para el flujo de los recursos. Por ejemplo, si existe capital social entre las personas A y B, y entre A y C, pero existen relaciones hostiles entre B y C, la red será inestable y el flujo de recursos se verá restringido.³⁷

Las redes se ha convertido en una metodología para la medición de las relaciones sociales de la sociedad, las redes no siempre proporcionaran capital social, debido a la situación en que se encuentren insertas.

³⁷ Ibid., p. 78.

2.2 INSTITUCIONES

Las instituciones son las normas que hacen posible que se realicen intercambios ordenados y significativos. También establecen derechos de propiedad, requisitos para adquirir la calidad de miembro, normas sobre solución de controversias y procedimientos para la creación de nuevas instituciones. Las instituciones son el producto de la reacción colectiva de los miembros de la red ante las acciones de otros. A menudo surgen como consecuencia de normas que establecen responsabilidades. Las instituciones también reflejan la distribución del capital social, e influyen a su vez en la forma en que dicho capital se generará en el futuro. Cuando no hay instituciones, reina el caos.³⁸

Las instituciones pueden ser de carácter formal o informal. Las instituciones informales desarrollan comportamientos derivados de los posibles aumentos o la amenaza de reducción del capital social. Estas instituciones no están codificadas. En la mayoría de los casos, las instituciones informales existen como normas de comportamiento generalmente aceptadas dentro de una red. Son ejemplos de instituciones informales la manera en que las familias celebran los cumpleaños y otros eventos especiales, las prácticas de duelo aceptadas, el cuidado de niños y ancianos y la responsabilidad por los demás en épocas de penurias.³⁹

Las instituciones informales están mejor preparadas para organizar intercambios de bienes socioemocionales y bienes de gran valor afectivo. Los intercambios organizados por instituciones informales no siempre producen eficiencia económica, medida en términos materiales (por ejemplo, el jefe contrata al hijo de su hermana, aunque no sea un trabajador eficiente). Por otra parte, las instituciones informales pueden aumentar la eficiencia económica cuando se pide al jefe que contrate al hijo de su hermana porque éste actuará con lealtad, mientras que otros empleados pueden adoptar una actitud oportunista.

³⁸ North, Douglass C. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica. México, 1990.

³⁹ Op. cit. p. 78.

Sin embargo, en las economías desarrolladas debemos ser capaces de intercambiar bienes y servicios con personas que no sean miembros de nuestras redes de unión, y cuando esos intercambios se realicen con extraños requeriremos la intervención de instituciones formales.⁴⁰

Las instituciones formales son las normas sociales generalmente aceptadas que se aplican incluso entre extraños. En la gran mayoría de los casos, las instituciones formales se establecen por escrito y se comunican a través de medios públicos, y se aceptan o modifican mediante procedimientos formales. El mantenimiento y la legitimidad de las instituciones formales dependen en parte de su valor afectivo, creado en relaciones de capital social. Si no fuera así, el costo de mantenerlas mediante incentivos materiales o económicos superaría en definitiva sus posibles beneficios. Las instituciones formales pueden amenazar a los transgresores potenciales con la eventual ganancia o pérdida de bienes económicos o con sanciones materiales. Pero éstas sólo son eficaces cuando el porcentaje de transgresores potenciales es reducido.⁴¹

Una economía desarrollada debe contar con instituciones formales que permitan a los extraños realizar intercambios entre sí. De lo contrario, se limitarían las posibilidades de obtener beneficios a partir de las habilidades y la producción de los demás mediante el intercambio. Si los pobres no aceptan las instituciones formales, se verán excluidos de las ventajas que ofrece la economía formal. No obstante, para que las instituciones formales puedan recibir valores afectivos de los pobres, éstos deben participar en la creación y el mantenimiento de esas instituciones, y obtener algún beneficio de su existencia. Por ello, uno de los desafíos más importantes que enfrentan los países y comunidades en desarrollo es el de incorporar bienes socioemocionales en las instituciones formales. Además, las instituciones formales no deben entrar en conflicto con las instituciones informales.

⁴⁰ Ibid., p. 78.

⁴¹ Ibid., pp. 78-79.

Una de las principales diferencias entre las instituciones formales y las informales es su radio de aplicación. El radio de las instituciones formales tiene generalmente mayor alcance que el de la mayoría de las instituciones informales, que suele ser de carácter más local. Las instituciones informales cuentan normalmente con el apoyo de redes ricas en capital social. En cambio, las instituciones formales con radios de mayor alcance dependen en más alto grado de los valores afectivos. Sin embargo, las instituciones formales e informales están estrechamente vinculadas entre sí. Las instituciones formales deben ser legitimadas por las instituciones informales si desean mantenerse sin recurrir a la fuerza o la amenaza; y cuando existen instituciones informales que están en conflicto con las formales, puede ser necesario aplicar medidas punitivas para mantenerlas. A fin de ilustrar la conexión existente entre las instituciones formales e informales, consideremos las instituciones formales representadas por los códigos tributarios. Hay quienes aprovechan el alto costo de la vigilancia fiscal para evadir el pago de los impuestos que les corresponden. Sin embargo, en las sociedades desarrolladas, que tienen códigos tributarios apropiados, la mayoría paga sus impuestos porque considera que es lo correcto, no por temor a que lo descubran si incurre en evasión.

Con frecuencia, la creación de instituciones formales va acompañada de conflictos, debido a su necesidad de imponer costos además de distribuir beneficios. De hecho, hay quienes pueden acrecentar su poder prometiendo beneficios a determinados grupos a expensas del erario público. El capital social es fundamental para reducir los conflictos vinculados a la creación y el mantenimiento de las instituciones formales.

Las sociedades que carecen de un nivel mínimo de capital social no están dispuestas a trabajar juntas en el marco de las instituciones vigentes, aunque no prevalezca el punto de vista personal. De hecho, uno de los parámetros fundamentales para medir el nivel de capital social que posee un organismo de gobierno es su capacidad de crear y mantener sus instituciones formales, sin provocar insurrección o generar violencia. Las verdaderas democracias son la prueba *prima facie* de la existencia de capital social a nivel general en un país. Los gobiernos coercitivos son testimonio de su inexistencia.

2.3 LA CONFIANZA

“En el sentido utilizado aquí, la confianza individual es una actitud que se basa en el comportamiento que se espera de la otra persona que participa en la relación que se establece entre ambas. Esta confianza tiene un soporte cultural en el principio de reciprocidad, y un soporte emocional, que es el afecto que sentimos hacia aquellas personas que creemos confiables y que nos dan muestras de su confianza hacia nosotros. Tal actitud se expresa en conductas reiteradas y reforzadas con expresiones que comunican esa confianza en discursos y en acciones de entrega del control sobre determinados bienes. Esta relación social se establece sobre todo entre pares de personas que forman una díada: ‘pareja de dos seres o cosas estrecha y especialmente vinculados entre sí’ (Real Academia Española)”⁴².

Podemos decir que la presencia o ausencia de confianza deriva no de una programación rígida proveniente de una cultura ancestral, sino de la repetición de interacciones con otra persona, la cual, según indica la experiencia acumulada, responderá a un acto de generosidad con un acto equivalente, nutriendo así un vínculo en que se combina la aceptación del riesgo con un sentimiento de afectividad o de identidad ampliada.

⁴² Durston, John. *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Díadas, equipos, puentes y escaleras*. CEPAL, Santiago de Chile. 2002. p. 16.

Confiar implica la disposición a entregar el control de bienes propios al otro (o, en el caso de una institución, a sus autoridades). Sin embargo, cuanto mayor sea el valor de los bienes cuyo control se cede o comparte, mayor será el costo de oportunidad de seguir siendo confiable. Aumenta, por así decir, la tentación de traicionar la confianza depositada. Al vivir en un mundo de riesgos y amenazas, los individuos necesitan confiar en alguien, es decir, establecer relaciones de capital social, pero esa misma realidad hace posible traicionar la confianza, estafar. Todos los grupos sociales alimentan sentimientos de obligación relacionados con el parentesco, al mismo tiempo que hacen que sus miembros internalicen normas de identidad comunitaria, como una manera de evitar la traición. Cuando ésta ocurre, constituye un aprendizaje traumático y crea un refuerzo negativo contra la confianza.

2.4 LA COOPERACIÓN

Se trata de una acción complementaria orientada al logro de los objetivos compartidos de un emprendimiento común. No debe confundirse con la colaboración, que es el intercambio de aportes entre aliados que tienen emprendimientos y objetivos diferentes aunque compatibles. La cooperación, junto con la confianza y los vínculos de reciprocidad, resulta de la interacción frecuente entre diversas estrategias individuales. El concepto está sustentado en la teoría de los juegos y en la de la cooperación, que postulan que la cooperación puede fomentarse mediante la repetición de situaciones en las que es posible confiar o traicionar. La cooperación también puede emerger como consecuencia no planeada de la evolución interactiva —o coevolucionó— de distintas estrategias de agentes múltiples.⁴³

⁴³ Ibid., p. 19.

Aunque cabe preguntarse cómo interactúan la confianza, la reciprocidad y la cooperación, por ahora basta recordar que Mauss hizo hincapié en las dinámicas de intercambio material de la reciprocidad. Restó importancia a la interacción de las emociones, que sin duda tienen importancia, en la medida en que los sentimientos de afecto, de seguridad y de pertenencia, por una parte, y de rabia, miedo y rechazo, por otra, surgen de las interacciones aquí descritas y las retroalimentan. En efecto, hay un círculo vicioso en el cual la desconfianza es confirmada por la agresión o el engaño, y que lleva a rechazar la cooperación y los gestos de afecto y don. Estas variables parecen tan válidas como el interés instrumental del rational choice para entender la dinámica por la cual se retroalimentan la reciprocidad, la confianza y la reciprocidad para la acumulación de capital social.

2.5 LA RECIPROCIDAD

En las ciencias sociales, en particular en la antropología, el concepto de reciprocidad se ha levantado sobre la base del clásico Ensayo sobre el don de Marcel Mauss (1990), escrito a principios del siglo XX y publicado por primera vez en Francia en la década de 1950. En la obra considera Mauss la reciprocidad como el principio fundamental que rige las relaciones institucionales formales e informales en una comunidad. En las sociedades premercantiles y en menor grado en las contemporáneas existe una lógica de intercambio basada en los obsequios (de objetos, ayuda, favores), lógica que es distinta de la mercantil, aunque opera también en el ámbito del mercado. Un obsequio es signo de estar dispuesto a iniciar o mantener una relación social y, al mismo tiempo, supone de parte del receptor la obligación, culturalmente sancionada, de retribuir de alguna forma el obsequio. En esta reciprocidad, que Mauss llama difusa, la compensación por un favor, un préstamo o un regalo no es inmediata ni con una equivalencia precisa, lo que sin duda la distingue de las transacciones mercantiles.⁴⁴

⁴⁴ Ibid., p. 18.

En toda sociedad, las relaciones entre las personas se afianzan por medio de numerosas interacciones, que potencialmente se extenderán en el futuro. En las comunidades pequeñas, las relaciones tienden a darse entre las mismas personas y familias en todos los ámbitos y en todas las instituciones de la vida humana: religiosa, jurídica, política y económica. Por eso, dice Mauss, tales relaciones son fenómenos totales, y dichas comunidades son a su vez sistemas totales. La reciprocidad, que a primera vista podría parecer un fenómeno social menor entre muchos, es entonces la base misma de las relaciones e instituciones del capital social.

Entre los antropólogos que han aportado a la comprensión de la reciprocidad figuran Raymond Firth (1961), con su concepto de organización social, referido a las relaciones regulares que son las semillas de las instituciones y las estructuras sociales, y George Foster (1961), con su concepto de contratos diádicos, referido a los entendimientos informales y generalmente tácitos entre dos personas que mantienen intercambios a lo largo del tiempo. Tales contratos son el primer eslabón de redes centradas en el individuo, y constituyen a la vez la base de una organización social más compleja que es en sí un activo, esta vez de índole colectiva.⁴⁵

⁴⁵ Ibid., p. 18.

Capítulo 3. TIPOS DE CAPITAL SOCIAL

El capital social existe en todos los seres humanos y se encuentra en potencia, entre los diversos investigadores de los distintos organismos que se dedican a la investigación sobre la importancia capital social y de los cambios producidos por el éste, no en todas las relaciones sociales el capital social es homogéneo o en la misma proporción, debido a la existencia de diferentes formas con características y dinámicas propias.

3.1 CAPITAL SOCIAL INDIVIDUAL

Contratos diádicos y redes egocentradas.

El capital social individual se manifiesta en las relaciones diádicas, las que se establecen entre dos personas. Estas relaciones tienen el carácter de un contrato informal, con contenido de confianza y reciprocidad. Este recurso no reside en la persona misma, como ocurre con el capital humano del conocimiento, sino en las relaciones. También se extiende a través de las llamadas redes egocentradas: cada cual tiene su propia red.

Se entiende como capital social individual como la extensión de relaciones diádicas en redes ego-centradas (centradas en el 'yo') o lazos interpersonales cuando la persona puede activar para su beneficio individual (horizontal o vertical).

El capital social *individual* consiste en contratos diádicos entre dos personas, posibilitando relaciones estables de reciprocidad entre los socios 'reclutados' de la matriz de parentesco, vecindad y amistad. En las comunidades estudiadas asume las formas de compadrazgo, mediería y 'socios', roles que a veces son nombrados y ritualizados al compartir comidas.

Este tipo de capital social también se expresa en redes: los contactos de los amigos, con acceso a recursos humanos escasos en el medio. Suelen ser relaciones polivalentes con refuerzos afectivos y en este medio hay un alto grado de “cierre” de las relaciones de reciprocidad en que todas las personas están relacionadas entre sí.⁴⁶

3.2 CAPITAL SOCIAL GRUPAL

Círculos de Confianza, facciones.

Es una extensión de las redes egocentradas, cuando se cruzan muchos vínculos en un grupo donde todos se conocen, todos son amigos. Por ejemplo, así ocurre en muchas localidades campesinas con grupos de entre 4 y 12 personas pertenecientes a varios hogares, que es el orden de magnitud promedio que arrojan los estudios empíricos en América Latina. Por tal motivo, hay un alto grado de cierre, es decir, las relaciones se cruzan entre sí y se densifican, con lo cual se forma un grupo capaz de funcionar como equipo o, en otras palabras, como empresa. Se trata de personas que tienen mucha confianza unas en otras, porque han acumulado múltiples experiencias de reciprocidad difusa.

Como todos los tipos de capital social, el grupal tiene aspectos afectivos y de poder. Estos pequeños grupos suelen tener un solo líder, la persona con mayor prestigio y recursos económicos o políticos, estableciendo relaciones desiguales de poder con los otros integrantes y ejerce sobre ellos algún grado de control. Este tipo de capital parece un campo fértil para emprendimientos asociativos dirigidos a generar ingresos en los sectores pobres. El *capital social grupal* se refiere a grupos relativamente estables de alta confianza y cooperación, donde se combinan lazos horizontales de reciprocidad con verticales.⁴⁷

⁴⁶ Coleman, 1990. op. cit., p. 302.

⁴⁷ Durston, op. cit., p. 40.

El capital social que denominamos *grupal* es algo más que una red con cierre. Puede incluir a un líder y se manifiesta en la repetición de actos de ayuda entre un grupo de personas (entre 3-12 integrantes) que constituyen un *equipo* estable. A veces asume la forma de una facción, es decir, de 'cuasi-grupos' no institucionalizados ni nombrados, que compiten con otros grupos en la comunidad. Tradicionalmente lo podemos ver en grupos pequeños realizando un ahorro familiar en la llamadas "tandas", relaciones basadas en la confianza, en pequeñas asociaciones realizando actividades de tipo deportivas, culturales (danzantes en festividades de cada región), y sociales.

3.3 CAPITAL SOCIAL COMUNITARIO

Sistema de autogestión, control social.

Es en el nivel comunitario donde el capital social llega a ser plenamente colectivo, porque a diferencia de lo que sucede con el individual y el grupal, el ser integrante de la comunidad no depende del reclutamiento por parte de una persona, sino que es un derecho de todos los miembros. La comunidad puede ser territorial o funcional, es decir, puede tratarse de una comunidad definida por una vecindad estable, o puede ser una comunidad de intereses, definida por la existencia de objetivos comunes.

Durston menciona "primero que el capital social comunitario no es recurso individual, sino una forma de institucionalidad social del conjunto, en este caso la comunidad local y segundo, que los participantes en el capital social comunitario se plantean como objetivo, en forma explícita o implícita, el bien común, aunque no necesariamente lo alcanzan."⁴⁸ Las ganancias del capital social se expresan en resultados tangibles, como la introducción de tecnologías, mejoras productivas, construcción de bienes colectivos y proyectos productivos.

⁴⁸ Durston, El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. p.27.

El capital social comunitario reside no sólo en el conjunto de las redes de relaciones interpersonales diádicas, sino en las estructuras que forman la institucionalidad de cooperación comunitaria, es decir, en el sistema sociocultural propio de cada comunidad, en sus estructuras de gestión y sanción. En el nivel comunitario, las instituciones socioculturales funcionan cuando hay capital social; pero no funcionan gracias al capital social de una persona o de un grupo en particular sino como una propiedad de toda la comunidad.

A diferencia de las instituciones formales de bien común (cooperativas, por ejemplo) que existen en el papel, el capital social comunitario hace referencia a prácticas y relaciones interpersonales realmente existentes. La institucionalidad informal existente dentro o fuera de las organizaciones formales, a nivel de comunidad o de sistema social más amplio, es lo que determina cómo funcionan realmente esas instituciones formales.⁴⁹ Mientras más compleja sea la institucionalidad y más diferenciadas las relaciones formales e informales, mayor número de funciones podrá cumplir el capital social comunitario.

El *capital social comunitario* es definido como instituciones locales formales que operan como sistemas de autogestión, poseen participación, normas de conducta, y control social.

El capital social comunitario tiene las características de un sistema complejo y está asociado a instituciones que surgen para producir beneficios para sus integrantes (todos o algunos) o bienes públicos para todos. Puede expresarse en organizaciones formales (aunque éstas no siempre tienen contenidos de capital social) o en grupos que mantienen normas y conductas de cooperación sin formalizar. Existe también de manera dispersa en diversas prácticas comunitarias de ayuda mutua, que pueden estar fuertes o débiles según la dinámica del momento y la historia reciente de la comunidad.

⁴⁹ Durston. El capital social campesino... op. cit., p. 27.

El capital social es un atributo de grupos sociales, colectividades y comunidades como lo señala Pierre Bourdieu que existe la necesidad de inversión orientada a la institucionalización de las relaciones grupales.

3.4 CAPITAL SOCIAL DE UNIÓN (BONDING)

A los lazos verticales se les ha denominado capital social de unión o bonding en inglés. Son los lazos íntimos y próximos (redes que se configuran a partir de los lazos de familia, de amistad cercana y de comunidad⁵⁰). El cambio de bienestar de los miembros de una comunidad, también varía el cálculo óptimo de los costos y beneficios asociados con las combinaciones particulares de lazos de “unión” y de “puente”. Un ejemplo son las organizaciones o redes de productores o centrales campesinas de los ejidos que albergar a comunidades y localidades para desarrollar tareas de mayor envergadura como la participación en programas gubernamentales.

Los lazos intracomunitarios otorgan a las familias y a la comunidad un sentido de identidad así como un propósito en común, pero también el no contar con cierto nivel de lazos intracomunitarios, tales como los que traspasan divisiones religiosas, étnicas, de clase, género, y estatus socioeconómico, aquellos fuertes lazos horizontales pueden prestarse para la satisfacción de intereses sectarios o personales⁵¹.

Un ejemplo, los empresarios pobres para obtener créditos, seguros y apoyo, dependen, en un inicio, mucho de sus vecinos y amigos más cercanos (capital de unión), requieren acceder a mercados de productos y factores más amplios en la medida del crecimiento de su negocio.

⁵⁰ Arriagada, Irma, et. al. Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social. Guía conceptual y metodológica. Serie manuales No. 36. Santiago de Chile. CEPAL. 2004. p. 13.

⁵¹ Woolcock, Michel y Narayan Deepa. “Capital social: implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo” en <http://poverty.worldbank.org/library/subtopic.php>

Este tipo de capital como cualquier otro, es una espada de doble filo ya que puede ofrecer a la comunidad una gran variedad de servicios muy valiosos, desde el cuidado de niños y casas hasta recomendaciones de trabajo y prestamos económicos de emergencia.

Pero también implica costos ya que esos mismos lazos pueden tener exigencias no económicas de consideración y con repercusiones económicas negativas a los miembros de la comunidad, dado el sentido de obligación y compromiso que generan dichos lazos. Es necesario contar con lazos fuertes intracomunitarios como con redes débiles intracomunitarias. “Entonces se podría aseverar que los grupos exitosos se caracterizan por contar con lazos denso comunitarios, lo que no considera la posibilidad de que esos mismos lazos sean los que impiden el éxito en otro grupo similar.”⁵²

3.5 CAPITAL SOCIAL PUENTE (BRIDGING)

Los vínculos extensos horizontales que se establecen en el territorio entre varias comunidades campesinas son la base de las organizaciones asociativas de segundo nivel y permiten constituir alianzas y coaliciones⁵³.

Es decir que el capital social puente es el nexo de personas y grupos similares, pero en distintas ubicaciones geográficas. Estas redes son menos intensas que las de unión, pero persisten en el tiempo. Es de gran importancia este tipo de capital social ya que permite a las comunidades y a las organizaciones de los sectores más pobres a realizar puentes entre sí, lo cual hace que la comunidad se amplíe, así también crezca su grado de confianza ya que es una principal fuerza. Se requiere de un entramado institucional, tarea básica, que permite la concertación de acciones conjuntas entre el sector público y la sociedad civil.

⁵² Ibidem.

⁵³ Vease Durston. El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. p. 41

3.6 CAPITAL SOCIAL DE ESCALERA (LINKING)

En todas las sociedades hay diferencias de poder entre las personas y los grupos. De modo análogo, puede haber relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación en que el grado de control y el capital social de una de las partes sean mayores que los de las otras. Cuando estos vínculos cruzan los estratos sociales, suelen adoptar los rasgos de una relación entre patrón y cliente, es decir, se produce un capital social propiedad (en proporciones desiguales) de ambas que podemos llamar “de escalera”.

Conecta a un actor de escaso poder verticalmente con otro de mayor poder. En un contexto democrático, esta modalidad puede servir para empoderar y desarrollar sinergias. Además, el capital social “de escalera” da acceso a otros recursos, económicos y políticos, que escasean en las comunidades pobres. El capital social externo se refiere a redes personales, asociacionismo de grupos de carácter horizontal, pero también a clientelismos. Estas relaciones siguen diferentes lógicas, pero constituyen extensiones de las cuatro formas anteriores, con dos dimensiones adicionales: territorial y de poder social.

Son lazos que generan sinergia entre grupos disímiles. Abre oportunidades económicas a aquellos que pertenecen a los grupos menos favorecidos o excluidos. Como la organización de indios nahuas Zanzekan Tinemi⁵⁴, de Guerrero, el buen funcionamiento de su programa de abasto alimentario, claras metas y responsabilidades, un impulso de las luchas sociales, mediante el manejo de recursos comunes de sus cuadros dirigentes, así como la habilidad para obtener recursos y apoyos externos. La identidad étnica proporciona una cultura común y las redes de confianza mutua y reciprocidad es donde se cimenta la organización que logra progresar en una región de escasos recursos.

⁵⁴ Flores, Margarita y Fernando Rello. Capital social rural. Experiencias de México y Centroamérica. México. CEPAL-UNAM-Plaza y Valdés Editores. 2002.

Un ejemplo de las características que plantean los autores de los tipos de capital social la encontramos en el siguiente cuadro.

TIPOS DE CAPITAL SOCIAL IDENTIFICADOS EN CERRO BLANCO Y AJIAL DE QUILES

Formas de capital social	Localidad : Ajial de Quiles	Localidad: Cerro Blanco
PRECURSORES (materia prima)	Memoria histórica: concreción de la compra colectiva de fundo 1967. Conciencia de un pasado de pobreza de "inquilinos" (mayoría) y lavadores de oro (minoría), se asocia con un destino común.	Memoria histórica: origen y formación del asentamiento. "Comunidad Agrícola", que se asocia con un destino común
CAPITAL SOCIAL INDIVIDUAL	Compadrazgo clientelar. Relaciones entre dirigentes y funcionarios. Compadrazgo interpersonal. Mediería en siembras y cultivos. Mediería en animales.	Compadrazgo clientelar. Relaciones entre dirigentes y funcionarios. Compadrazgo interpersonal. Compartir una "ida a Ovalle" en los pocos vehículos existentes. Encargos a vecinos. Llevar enfermos a Ovalle.
CAPITAL SOCIAL GRUPAL (Redes de apoyo en el ámbito productivo y extra-productivo)	Redes de reciprocidad. Cooperación grupal para cultivos temporales. "Cierre de lluvias", "Abrir piques". Mantenimiento de vertientes. Cooperación grupal para cultivo de marihuana, cooperación en trillas.	Redes de reciprocidad. Cooperación grupal para actividades deportivas (fútbol), para trabajos de forestación, para hacer "diques de contención". Organizaciones para fiestas religiosas.
CAPITAL SOCIAL COMUNITARIO Organizaciones formales, instituciones de autogestión.	Sociedad Agrícola e Industrial Ajial, Junta de Vecinos, Club Deportivo Ajial, Club de Huasos (Rodeo), Sociedad Agrícola Joven El Ajial, mingacos de liebres.	Comunidad Agrícola (propiedad de la tierra y el agua), Junta de Vecinos, Sociedad Siglo XXI, Centro de Padres y Apoderados (mayoritariamente mujeres).
CAPITAL SOCIAL EXTERNO (linkage, conexiones)	Gobierno municipal, Consejo de Desarrollo Local (CDL) con participación de representantes campesinos. Participación en Centro de gestión CEGEVAL.	Consejo de Desarrollo Local (CDL) con participación de representantes campesinos. Participación en Asociación de comunidades agrícolas

Fuente: Miranda, Francisca y Evelyn Monzó. Capital social, estrategias individuales y colectivas: el impacto de programas públicos en tres comunidades campesinas de Chile. Santiago de Chile, CEPAL. 2003.

3.7 CAPITAL SOCIAL FORMAL FRENTE A CAPITAL SOCIAL INFORMAL⁵⁵

Algunas formas de capital social, como las asociaciones de padres o los sindicatos, están organizadas formalmente, con directivos reconocidos, requisitos de afiliación, cuotas, reuniones regulares, etc. A su vez hay otras, como los partidos espontáneos de baloncesto o las personas que se reúnen en un mismo club, que tienen un alto grado de informalidad. Sin embargo, ambas formas son redes en las que se puede desarrollar la reciprocidad y de las que se pueden obtener ventajas tanto privadas como públicas. Los primeros estudios sobre el capital social se centraban en las asociaciones formales por razones de conveniencia metodológica; así pues, merece la pena recalcar aquí que las asociaciones constituyen meramente una de las formas de capital social.

La asociación informal para (por ejemplo, las comidas en familia) puede ser más útil que la formal para conseguir algunos objetivos valiosos. Muchos estudiosos se dedican activamente a idear nuevas maneras de identificar y medir el capital social informal, y los estudios de casos presentados en este libro se refieren a menudo a la vinculación social informal. No obstante, la investigación sobre las tendencias a largo plazo en el capital social depende inevitablemente de las pruebas que se hayan conservado del pasado, sean cuales fueren, por lo que los estudios de casos de los diversos países se han visto obligados a hacer hincapié en los tipos formales de capital social (los de asociaciones con registros).

⁵⁵ Cita textual tomada de Putnam, Robert D. y Kristi A. Gross. Introducción. El Declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario. Ed. Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores. Barcelona. 2003. p. 17.

3.8 CAPITAL SOCIAL DENSO FRENTE A CAPITAL SOCIAL TENUE ⁵⁶

Algunas formas de capital social están densamente entrelazadas y tienen múltiples ramificaciones, como la del grupo de metalúrgicos que trabajan a diario en la fábrica, salen de bares el sábado y van a misa todos los domingos. Pero existen también filamentos de capital social muy tenues, casi invisibles, como la relación reducida a un gesto con la persona con quien nos topamos de vez en cuando en la fila del supermercado, o incluso la de un encuentro casual con otro individuo en un ascensor.

Se ha demostrado experimentalmente que hasta esas formas muy ocasionales de contacto social generan cierto tipo de reciprocidad; un mero movimiento de cabeza dirigido a un desconocido o una desconocida aumenta la probabilidad de que nos ayuden si nos sentimos mal de repente.⁵⁷ Por otra parte, este vínculo tenue y de un solo vector es muy diferente de los lazos con otros miembros de nuestra familia inmediata, otro caso de red social densa.

El sociólogo Mark Granovetter fue el primero en exponer una distinción, estrechamente relacionada con la anterior, entre vínculos fuertes y débiles. Los vínculos fuertes se definen por la frecuencia y la proximidad del contacto. Si todos mis amigos son amigos mutuos y paso mucho tiempo con ellos, tendremos un vínculo fuerte. En cambio, tendré un vínculo débil con alguien a quien sólo conozco de pasada y con quien comparto pocos amigos comunes. Granovetter señaló que los vínculos débiles son más importantes que los fuertes cuando se trata de buscar trabajo.

⁵⁶ Ibidem. Putnam y Gross.,

⁵⁷ Los psicólogos sociales han descubierto que cuando un “desconocido” habla brevemente en un pasillo con una persona que no se lo espera, ésta se apresurará más a ayudarlo si oye casualmente que el desconocido ha sufrido un ataque que si no se hubiera producido ese contacto previo. Véase Bibb Latané y John M. Darley. *The Unresponsive Bystander: Why doesn't he help?*, Englewood Cliffs (Nueva Jersey), Prentice-Hall, 1970, pp. 107-109.

La posibilidad de conseguir un empleo es mayor si viene de alguien a quien no conocemos mucho que de alguien a quien no conocemos bien, pues es probable que nuestro amigo íntimo conozca a las mismas personas que conocemos nosotros, mientras que un conocido superficial nos guiará probablemente hacia posibilidades desconocidas. Los vínculos fuertes son probablemente mejores para otros fines, como los de la movilización y la seguridad social, aunque, para ser justos, debemos añadir que la sociología está aún en los inicios del análisis de los efectos favorables y desfavorables de varios diferentes del capital social.

3.9 CAPITAL SOCIAL VUELTO HACIA DENTRO Y CAPITAL SOCIAL VUELTO HACIA FUERA⁵⁸

Ciertas formas de capital social miran hacia dentro, por voluntad o por necesidad – es decir, tienden a fomentar los intereses materiales, sociales o políticos de sus propios miembros–, mientras que otras miran hacia fuera y se preocupan por el bien público. Los grupos del primer tipo se suelen organizar por categorías de clase, sexo o étnicas, y existen para preservar o fortalecer los lazos de nacimiento y posición.

Ejemplos de ellos son los clubes londinenses para caballeros, las cámaras de comercio, las organizaciones sindicales contemporáneas y las uniones crediticias informales creadas por personas recién inmigradas. En la segunda categoría encontramos grupos de caridad como la Cruz Roja, el movimiento norteamericano por los derechos civiles y los movimientos ecologistas surgidos en todos los países democráticos, avanzados en las décadas de 1970 y 1980.

⁵⁸ Op. cit., p. 19.

Resulta tentador considerar las organizaciones vueltas hacia fuera, o altruistas, superiores social o moralmente a los grupos vueltos hacia dentro, en función de que los que miran hacia fuera generan beneficios claros tanto públicos como personales. Vemos el atractivo de esta argumentación, pero creemos que debería contemplarse con escepticismo. Debido precisamente a que el capital social se resiste tenazmente a ser cuantificado, no podemos decir que un cuerpo de servicio juvenil “volcado hacia fuera” que limpia un terreno de juego urbano incrementa de algún modo nuestras reservas de capital social más que, por ejemplo, una unión de crédito “volcada hacia dentro” que ha permitido el florecimiento de una comunidad de inmigrantes.

Capítulo 4. CAPITAL SOCIAL Y GESTIÓN SOCIAL

La importancia de las políticas sociales es importante para el desarrollo social e implica la búsqueda de nuevos modelos como el capital social y la gestión social que son enfoques para un nuevo diseño de las políticas sociales que generen un impacto en los países con un alto índice de pobreza.

En ese sentido permite a la población que con sus propios recursos (naturales, humanos, físicos, económicos, sociales, políticos) y sus normas y valores lleguen a un proceso de autodependencia, es decir, que puedan ellos mismos implementar los programas dirigidos a ellos.

Una gestión social eficiente debe dar importancia a la participación de la comunidad, descentralizar los municipios, impulsar la formación de redes sociales con los actores de la sociedad, en donde se practique la transparencia de los recursos, llevando la organización del monitoreo y la evaluación de los programas.

4.1. POLÍTICA SOCIAL Y GESTIÓN SOCIAL

Las políticas sociales tienen tres funciones principales: la creación de capital humano, la compensación social y la contribución a la integración de los individuos en la sociedad. En todas las funciones de la política social la educación es clave para los individuos. Sin embargo, usualmente ella (sobre todo la de calidad) es un bien que se hereda. Hay una transmisión intergeneracional de las oportunidades de bienestar que vincula al hogar de origen con la educación, el tipo de ocupación y el nivel de bienestar que sus nuevos miembros podrán alcanzar a lo largo de su vida.

La gran lucha en contra de la pobreza se convirtió en el área de atención prioritaria, pero su importancia radica en determinados momentos, como sucede con las redes de protección social, es decir, “aquellos conjuntos de intervenciones mediante transferencias focalizadas, que están diseñadas específicamente para sostener o aumentar el bienestar de los grupos pobres o vulnerables en periodos de transición [o crisis] económica.”⁵⁹

La cohesión social es aquella sociedad que esta integrada y en la cual la sociedad se comporta con patrones debidamente aceptados y con un ajuste en los objetivos culturales, con estructuras para el acceso a oportunidades para alcanzar la formación de capacidades individuales; pero existen procesos y pautas en los cuales no se llega a comportamientos para aumentar esa cohesión social y que fomentan la exclusión y la desintegración y es una tarea de la política social la incorporación de los excluidos.

Las políticas sociales enfrentan diversos problemas para su gestión, debido a su carácter y su magnitud la mayor parte de las veces depende de las organizaciones participantes para su formulación, ejecución y evaluación.

La puesta en práctica de los programas y proyectos sociales exige modelos específicos de organización y gestión que tengan en cuenta, por una parte, los elementos comunes de los programas sociales y también que presten atención a aquello que cada uno tiene de peculiar, sea en la naturaleza de sus prestaciones, sea en los atributos de la población a la que están dirigidos o en las características del entorno institucional en que se insertan. Es a partir de esas especificidades que pueden construirse instrumentos de gestión adecuados. Cuando se aplican modelos homogéneos a realidades heterogéneas se incrementa la probabilidad de fracaso.

⁵⁹ Cohen, Ernesto y Rolando Franco. Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales. CEPAL-Siglo XXI editores, México, 2005. p. 46.

4.2 ¿QUÉ ES LA GESTIÓN SOCIAL?

La gestión social mantiene una relación interdependiente con la organización o programación. Sin embargo, resulta adecuado separar los conceptos para distinguir las diferentes etapas del ciclo de vida del proyecto. El análisis organizacional se encuentra en la etapa del diagnóstico y la formulación, donde finalmente se define la estructura del proyecto. Estos aspectos tiene que ver con los niveles de decisión, los actores que participan, los tipos de relaciones que se establecen, las formas de control interno y externo, los mecanismos de coordinación, las normas y los procedimientos entre otros.

Mientras que “la gestión, por su parte, da cuenta del hacer y la dinámica organizacional; incluye la cultura y el clima organizacionales, las políticas de recursos humanos, el liderazgo, los estilos de dirección y de toma de decisiones, la resolución de conflictos y la participación del personal. Se relaciona, también, con el funcionamiento de la organización, el diseño del trabajo, las comunicaciones y el control.”⁶⁰

Para comprender la gestión se basa en dos ejes centrales: el primero es el *diseño* y la *evaluación* a partir de la perspectiva del impacto y la eficiencia, el segundo eje es la necesidad de adecuar *modelos de organización y de gestión* en cuanto a los requerimientos de los programas y proyectos sociales. Éstos son la traducción operacional de las políticas sociales.

Los programas y proyectos son los focos sobre los que se debe fijar la atención para introducir una mayor racionalidad en el gasto social a través de acciones que aseguren su impacto y eficiencia. Esta mayor racionalidad plantea dos ejes estratégicos: la evaluación y la gestión social.

⁶⁰ Cohen, Ernesto y Franco Rolando. Op. cit., p. 115.

La primera se preocupa del cuánto, de contrastar el logro, alcanzado o estimado, de los objetivos de una política, programa o proyecto, con las metas propuestas y el costo de su implementación. La segunda aborda el cómo, la manera en que se estructuran los diversos componentes del programa y la dinámica de los actores, funciones y procesos que buscan dar cuenta de las metas de producción e impacto, planteadas.

La *evaluación* se realiza en dos momentos: a) durante la formulación, proporcionando criterios de decisión para la selección de la alternativa que optimice los recursos asignados para el logro de los objetivos perseguidos; y b) en la operación, permitiendo reajustar la ejecución y la programación en función del aprendizaje derivado de la implementación de las políticas.⁶¹

La *gestión social* contiene a la evaluación, pues ésta es una de sus funciones. Su análisis permite explicar los resultados obtenidos e identificar los factores que intervienen en el logro de los objetivos perseguidos. Así la gestión social exige modelos específicos de organización y gestión. A pesar de ello, en la práctica es frecuente que la gestión de los programas y proyectos se oriente exclusivamente por los criterios de maximizar la cobertura y minimizar los costos. Este trabajo tiene por objetivo el desarrollo de modelos de organización y gestión que sin descuidar la eficiencia estén centrados en la optimización del impacto.

Problemas de la gestión social.

En seguida se presentan una serie de problemas que tiene la gestión social marcadas por Ernesto Cohen y otros autores⁶².

⁶¹ Ibidem. p. 9.

⁶² Cita textual tomada de Cohen, Ernesto y et. al., p. 8.

- Los programas y proyectos no siempre están bien definidos, no responden a enunciados explícitos de políticas, tienen horizontes de realización irreales, carecen de una orientación hacia el logro de resultados y de criterios para la medición de la eficiencia y del impacto, con escasa focalización y la persistencia de subsidios encubiertos de los sectores pobres a los de mayores ingresos.
- Competencias del sector social fragmentadas entre diversas dependencias u organismos, programas e instituciones, con capacidad insuficiente para dar solución integral a los problemas, exigiendo una continua coordinación y colaboración;
- Escasas experiencias de descentralización, pues la gestión de la política ha seguido la tendencia general del aparato público hacia la centralización en las sedes de los ministerios e institutos de los social;
- Técnicas de gestión y formas de organización del trabajo no adecuadas ni consistentes con la naturaleza de las tareas de los programas y proyectos;
- Excesiva burocracia, con resistencias al cambio y a la innovación, con fragmentación de tareas, numerosas capas jerárquicas, funciones departamentales aisladas e incomunicación entre los decisores y los operadores;
- Ausencia de sistemas de información fiables y precisos para monitorear y evaluar la implementación e impacto de políticas sociales, con limitado uso de tecnologías de información, produciéndose una baja calidad / producción de los servicios sociales,
- Escasez de expertos en políticas sociales, con capacidad técnica para e análisis de programas y proyectos;
- Ausencia de incentivos para el mejoramiento de la gestión, con asignaciones presupuestarias a las instituciones que gestionan los programas y proyectos que no están basadas en el desempeño, al igual que los sistemas de promoción y recompensa de los funcionarios, basados predominantemente en la antigüedad laboral;
- Funcionarios desmotivados, que perciben bajos salarios, con insuficiente actualización y capacitación;
- Dificultades en la participación social de los grupos prioritarios de la política social, los más pobres, que carecen de información, influencia y organización están dispersos y n cuentan con mecanismos para el ejercicio de sus derechos o la movilización de redes sociales para influenciar las decisiones de la burocracia.

Elementos claves de la gestión social

Para llevar a cabo la gestión social es necesario recapacitar en las siguientes consideraciones:

Ubicar los problemas sociales

Quienes proponen llevar a cabo políticas sociales aceptan una posición filosófica: creen que resulta posible, por una parte, conocer la realidad y, por otra, alterar mediante acciones planificadas aquellos aspectos que no coinciden con los ideales dominantes. No todos comparten esta perspectiva. Algunos estiman que solo hay dos tipos de problemas, los que se solucionan solos y aquéllos que no tienen solución, lo que quita sentido a la política social, ya que la realidad no podría ser alterada por nuestras acciones.⁶³

Las necesidades (y los problemas y el bienestar) son “sociales” en el sentido en que ellos no sólo tratan con causas individuales.

Podemos aceptar que la política social implica, que es posible solucionar los problemas sociales, en alguna época se la llamó ingeniería social, y, es concebida como una actividad que puede contribuir a mejorar la sociedad.

Existen problemas sociales cuando hay diferencias identificables entre las ideas y la realidad. Pero en las sociedades modernas conviven diferentes conjuntos de valores, y o todos los actores sociales los comparten totalmente. En consecuencia, también hay diferentes opiniones con respecto a cómo está funcionando la sociedad. Por ello se defiere, también, en la identificación de los problemas sociales sobre los que corresponde intervenir.

⁶³ Ibidem. p. 99.

De acuerdo con Cohen, la ciudadanía suele estar atomizada y sólo aparece agrupada como “público” en las encuestas de opinión. Hay otros actores sociales, menos números pero más organizados, con una mayor cuota de poder, que son los que realmente tienen la capacidad de hacer prioritarios los temas: los tomadores públicos de decisiones; los factores de poder económico, mediático o religioso; las burocracias que actúan en el campo social y están organizadas corporativamente; los técnicos o tecnócratas, y otros.

Los estudios sobre opinión pública muestran además que los temas de las personas consideran preocupantes se mantienen estables, y sufren variaciones menores en su ordenamiento. Esta permanencia, probablemente, sólo vale decir, cuando un grupo de personas se organiza y moviliza para enfrentar lo que considera un problema y consigue crearse el espacio y lograr los apoyos necesarios como para convertirlo en una preocupación de toda la colectividad.

Una vez colocado el problema en la agenda social, hay que hacer algo. Los actores toman iniciativas muchas veces orientadas a presionar al Estado para que actúe en el sentido que consideran adecuado a los intereses que defienden. El Estado puede llegar a cabo acciones muy diversas en relación con ese problema, desde declarar su preocupación y constituir una comisión para su estudio, mientras gana tiempo ya sea para analizarlo a profundidad o para quitarle importancia, hasta dictar una política pública comprometiendo recursos para enfrentarlo.

4.3 ¿QUIÉN ATIENDE LOS PROBLEMAS SOCIALES?: POLÍTICA SOCIAL

Hay un inmenso espacio entre reconocer un problema social y solucionarlo. El puente entre uno y otro extremo es una política social “racional”. Y esto no suele ser común en un campo donde el apasionamiento, la desinformación y el voluntarismo suelen campear a su antojo. Puede decirse, con el Dante, que “de buenas intenciones está empedrado el camino del infierno” de lo social, donde abundan las buenas intenciones y los resultados suelen ser escasos.⁶⁴

El estado provee el marco institucional y formula las políticas sociales. En la ejecución de las políticas cumple tres tipos de funciones: reguladora, financiera y de compra de servicios, y también proveedora y productora de servicios.

Siempre existen brechas entre la magnitud potencial de las áreas y la capacidad real de ejecución del Estado: los recursos son limitados, y las necesidades pueden ser crecientes o incluso infinitas, por ejemplo la salud, y deben mantenerse equilibrios económicos. En cualquier caso deben establecerse prioridades, lo cual conlleva a un proceso político por la correlación de las fuerzas entre los actores beneficiados y perjudicados por las medidas del Estado.

UBICAR EL OBJETIVO DE LA POLÍTICA SOCIAL

En muchos programas sociales se tiende a confundir los fines y los medios. Ello conduce a que la ampliación de la cobertura aparezca, con frecuencia, como el objetivo. Por ejemplo, en los programas alimentarios se considera que es un fin deseable aumentar el número de estudiantes beneficiarios, aun a costa de disminuir la cantidad de proteínas y calorías de cada ración entregada. Para atender a los nuevos supuestos beneficiarios –sin incrementar el presupuesto– se les quita una parte de la ración a los que ya estaban incorporados, con lo que ninguno mejora su situación nutricional.

⁶⁴ Ibidem. p. 101.

Otra confusión común en este tema induce a creer que un programa se está haciendo bien cuando aumenta la inversión en infraestructura física. Sin embargo, la construcción de escuelas y de puestos de salud no conduce necesariamente a los resultados que se esperan de una política de educación o salud. Muchas veces faltan los insumos necesarios y los recursos para pagar los salarios del personal (docente y no docente, médico o paramédico) que permitan utilizar la infraestructura construida.

La tercera confusión consiste en creer que el aumento del gasto corriente es el único o fundamental prerequisite para el éxito. Sin duda es importante disponer de recursos, por ejemplo, para mejorar la remuneración de los maestros, pero nada segura que ello se traduzca automáticamente en una educación de mejor calidad.

Se trata de identificar, con la mayor precisión, quiénes sufren las carencias que se van a atender mediante estos programas sociales. Y esto se relaciona con dos mitos del sentido común que suelen repetirse en materia de política social. El primero dice “el impacto que provoca el programa es función de la inversión”, esto es, que cuanto más recursos se destinen, por ejemplo, a un programa nutricional, menor será la cantidad de niños desnutridos al final del mismo. Pero es posible gastar mucho y mal. Si en el diseño de la política no se han establecido adecuadamente las relaciones causales entre los medios y el objetivo propuesto, es posible acrecentar los recursos sin generar impacto alguno.

La inversión tiene una función que se ubica por sobre el impacto logrado. El área comprendida entre ambos (inversión e impacto) es una medida de la magnitud de la ineficacia social del programa, a la luz de los objetivos de impacto que justifican la asignación de recursos para este fin. Puede concluirse entonces que el impacto no es sólo función de la inversión, y que tal afirmación parte de un supuesto insostenible.

Otro de los mitos en la política social es que la aplicación de los programas sociales siempre deja algo positivo. Tal presunción tiene una lógica que también parece evidente por sí misma. Los programas pretenden solucionar problemas sociales y, al detectarlos. Se considera preferible la acción (la política social) a la inacción, que expresaría indiferencia ante el problema y ante quienes son afectados por él. Pero, en realidad, es preferible actuar cuando lo que se haga, se haga bien.

IDENTIFICAR A LA POBLACIÓN

Es fundamental la identificación correcta de la población del programa. En muchas ocasiones se piensa que el universalismo consiste en entregar una oferta igual para todas las personas, aun cuando tengan problemas diferentes. Si el programa tiene como objetivo combatir la desnutrición, no corresponde entregar raciones por igual a todos los niños que asisten a una escuela, ya que no todos tienen problemas de desnutrición. El programa sólo debe aplicarse a aquellos que (pesados y medidos y comparados con las curvas respectivas presentan una situación nutricional deficitaria.

El universalismo debe reinterpretarse como la orientación a respetar los derechos económicos, sociales y culturales de todas las personas brindándoles igualdad de oportunidades para el desarrollo de sus capacidades. Pero esto exige considerar que la situación en que se encuentra suele ser heterogénea. La única manera de igualar pasa por tener en cuenta dichas diferencias para compensarlas mediante proyectos adecuados.

Si en educación se consideran las diferencias socioeconómicas, las del clima educacional del hogar y de la estructura familiar, y se entrega una educación igual para todos, lo único que se logra es reproducir las diferencias que existían entre los niños antes de pasar por la escuela.

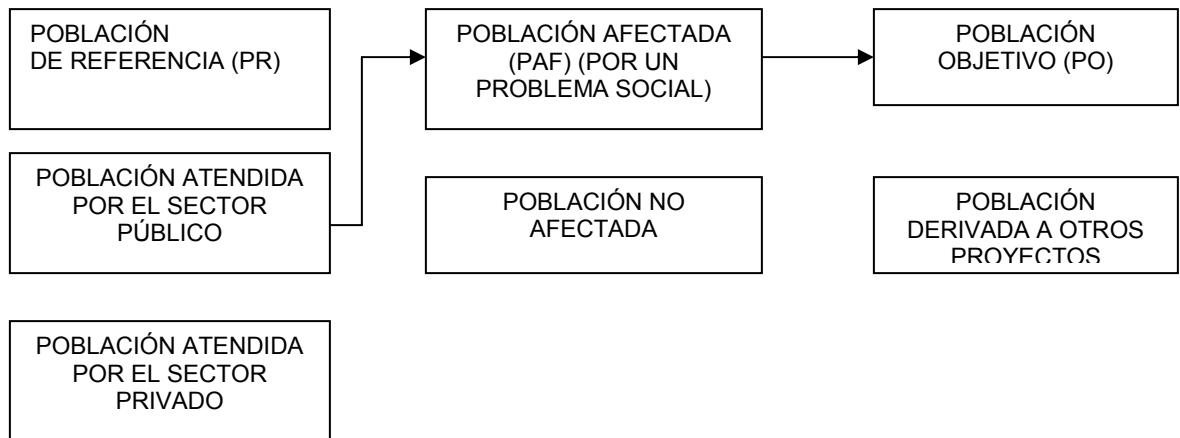
La población a la cual se dirigen los proyectos está espacialmente localizada, y constituye un subconjunto de la población asentada en una determinada circunscripción administrativa. Para definir la población objetivo es conveniente precisar algunos conceptos adicionales y ejemplificarlos con el programa de promoción social nutricional.

- Población de Referencia (PR). Es el total de la población que tiene los atributos básicos que fundamentan el programa (niños entre seis y catorce años que asisten a la escuela).
- Población Asignada (PAS). Es el grupo que cumple con los requisitos establecidos para ser beneficiarios. En este ejemplo, el programa se aplica sólo a las escuelas públicas (niños entre seis y catorce años que asisten a la escuela pública). Quedan, por lo tanto, excluidos los que asisten al sistema privado.
- Población Afectada (PAF). Está compuesta por los que sufren la carencia que el programa pretende atender. Constituye la población objetivo potencial (niños entre seis y catorce años que asisten a la escuela pública y tienen riesgo nutricional o desnutrición).
- Población Objetivo (PO). Es el grupo de personas que cumplen con las condiciones para ser atendidas por el programa. Pero hay tres niveles de desnutrición: leve o de tipo I; moderada o de tipo II y grave o de tipo III. Los programas de complementación alimentaria pueden atacar el riesgo nutricional, la desnutrición de tipo I y eventualmente del tipo II. De ahí que la población objetivo del programa mencionado esté constituida solamente por los niños entre seis y catorce años que asisten a la escuela pública y tiene riesgo nutricional o sufren desnutrición leve o moderada. Los que tienen desnutrición del tipo III requieren atención médica intensiva en un concepto especializado⁶⁵.

⁶⁵ Cita textual tomada de Cohen y Franco, op. cit. pp. 107-108.

GRÁFICA 4

Identificación de la población objetivo en un programa nutricional escolar



Fuente: Cohen y Franco. op. cit., p. 108.

4.4 LA LÓGICA DE LA GESTIÓN SOCIAL

Es necesario diferenciar entre organización y gestión. Ambos conceptos son interdependientes y conviven integrados, pero es útil distinguirlos para identificar posibles incongruencias entre los aspectos estáticos (de la organización) y los dinámicos (de la gestión). El análisis organizacional permite diagnosticar el grado de adecuación de los modelos de cualquier organización para alcanzar sus fines, elaborar estrategias para su reconfiguración y generar procesos de aprendizaje e innovación que permitan su adaptación continua.

Los modelos de organización y gestión están en permanente interacción y se influyen mutuamente. La forma de la estructura, por ejemplo, determina en buena medida el comportamiento de los individuos en la organización y viceversa.

El modelo de organización define la estructura del programa con todos los elementos que involucra: niveles de decisión, actores, sus tipos de relación, tramos de control, mecanismos de coordinación, normas y procedimientos, y otros. La gestión, por su parte, da cuenta del hacer y la dinámica organizacional; incluye la cultura y el clima organizacionales, las políticas de recursos humanos, el liderazgo, los estilos de dirección y de toma de decisiones, la resolución de conflictos y la participación del personal. Se relaciona, también, con el funcionamiento de la organización, el diseño del trabajo, las comunicaciones y el control.⁶⁶

Los modelos tradicionales de organización y gestión de los programas sociales suelen asumir una relación determinística entre productos e impacto. Por ello, sus preocupaciones centrales son la cobertura y los costos del programa, y no prestan la atención que corresponde al impacto sobre sus destinatarios. Suponen que éste será satisfactorio en la medida en que se cumplan las metas de ejecución presupuestal, los objetivos de producción y la entrega de bienes o servicios a los niveles de cobertura prefijados. Esta concepción hace que el análisis de la gestión se centre en la eficiencia y en la eficacia de la generación de los productos (bienes o servicios) y no en el impacto.

Lo anterior se plasma en dos pautas recurrentes: la adopción de un modelo monolítico de organización y gestión para los programas sociales y la utilización como criterio para monitorear y evaluar el rendimiento al medir a cuánta gente se sirve, con qué velocidad, qué porcentaje de solicitudes se llena en un periodo de tiempo y cuánto cuesta cada unidad de producto.

⁶⁶ Véase Cohen y Franco, op. cit. p. 115.

MODELO DE ORGANIZACIÓN / MODELO DE GESTIÓN —→

PROCESOS / ACTIVIDADES —→ PRODUCTOS

Fuente: Cohen y Franco., op. cit.

Esta estructura secuencial destaca que los programas y proyectos se insertan en un marco institucional —generalmente un ministerio social— que tiene previamente definidos sus modelos de organización y gestión. En este marco se configuran los procesos y actividades destinados a transformar los recursos en bienes o servicios (productos) que se entregarán a la población destinataria, asumiendo que producirán el impacto propuesto.

Pero en la práctica no sucede así. Las evaluaciones efectuadas sobre programas sociales en América Latina muestran que es un error suponer que habrá impacto. Para saber si realmente lo hubo, hay que efectuar un análisis específico utilizando los modelos elaborados para tal finalidad (experimentales, cuasi experimentales, y otros).

En definitiva, la mera entrega de productos nunca garantiza el logro de impacto perseguido.

La gestión social, se define como la función de producción global del programa que procura transformar los insumos de la organización en productos con arreglo a criterios de eficiencia interna e impacto externo sobre la población destinataria.

IMPACTO → PRODUCTOS → PROCESOS / ACTIVIDADES →

MODELO DE GESTIÓN / MODELO DE ORGANIZACIÓN

Fuente: Cohen y Franco, op. cit.

El objetivo de los programas sociales es resolver el problema social, que se estudia a través de un diagnóstico que describa su naturaleza, relevancia, magnitud y causas que le dan origen. En seguida surgen las áreas de intervención, a su vez contempla la descripción de las características de la población afectada por el problema.

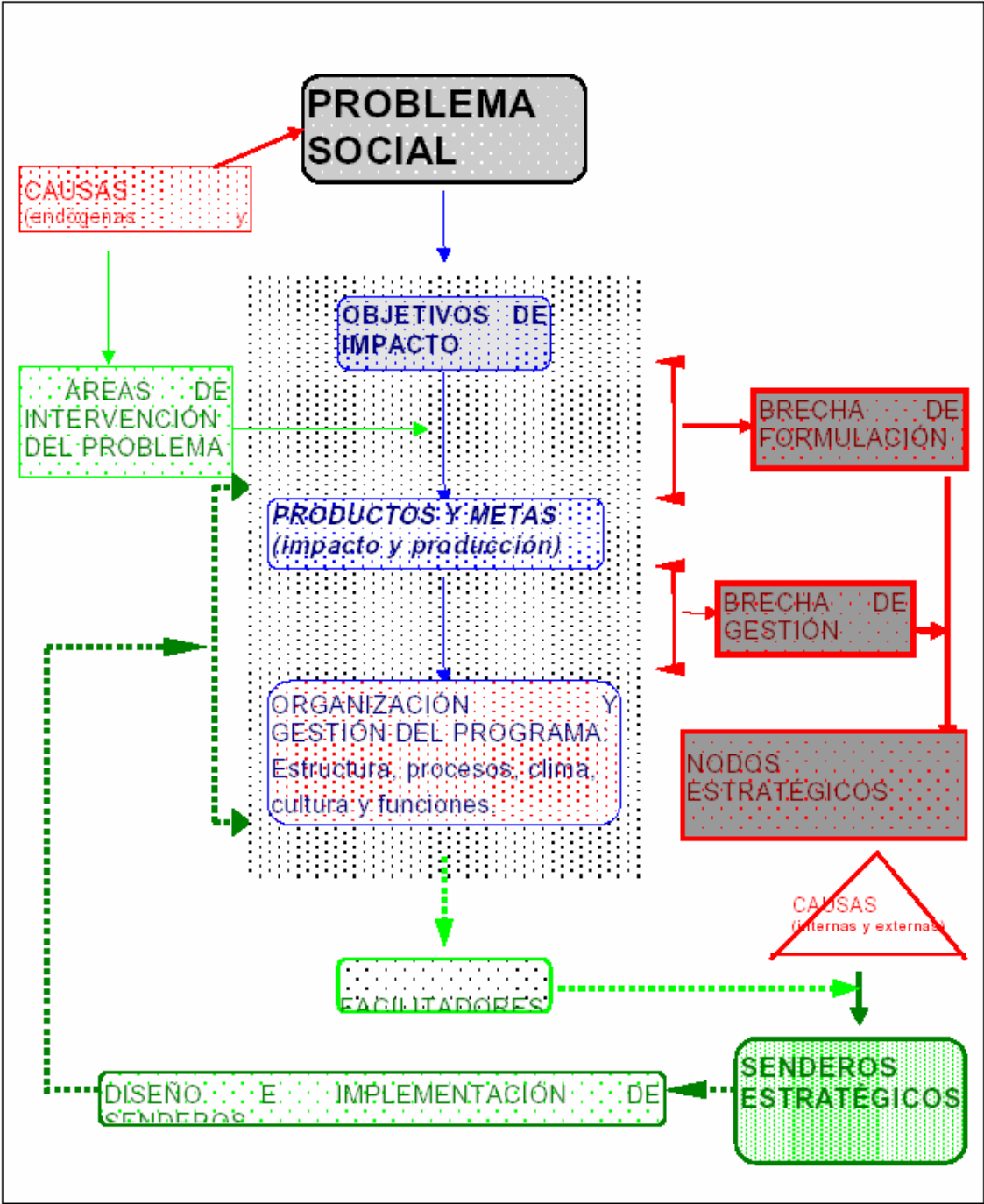
El programa identifica sus objetivos de impacto, productos y metas y se describe su modelo de organización y gestión: estructura (interna y externa), los procesos (principales y de apoyo), el clima y cultura organizacional, la forma en que se realizan las funciones y su relación con el contexto (marco institucional, legal, etc.).

En un segundo momento el análisis del programa identifica brechas, nodos estratégicos y facilitadores. Aquí se toma como insumo la descripción de la gestión y parte de la conceptualización y definición de criterios para la identificación y estudio de las brechas, nodos y senderos estratégicos. Las brechas muestran la distancia entre el rendimiento deseado-posible y el actual-real. Junto con las brechas se identifican los nodos estratégicos, que las producen.⁶⁷

Los facilitadores son los componentes del programa que contribuyen al logro de los objetivos de impacto y eficiencia perseguidos. Pueden ubicarse en la formulación del programa o en el modelo de organización y gestión.

⁶⁷ Cohen, Rolando, et. al.

En una tercera etapa la selección y construcción de senderos estratégicos que permiten la superación de los nodos, con el objetivo de maximizar la eficiencia e impactos del programa.



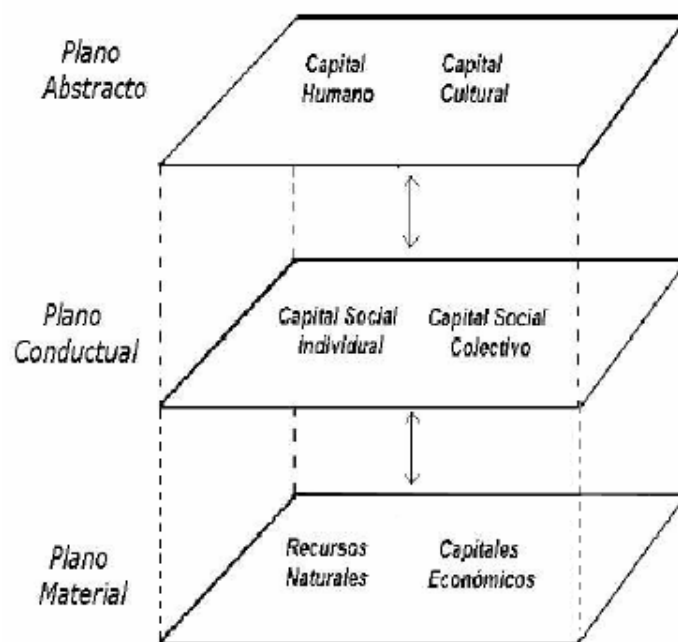
Fuente: Cohen, y et. al. Gestión de programas sociales en América Latina. Serie de políticas sociales No. 25 Vol. 1, Santiago de Chile. CEPAL 1998.

4.5 CAPITAL SOCIAL Y GESTIÓN SOCIAL.

Resulta indispensable que los programas anticipen su impacto en la realidad local y se ajusten a las expectativas de los destinatarios desde sus primeras etapas de ejecución. El punto de partida debe de estar en la capacidad de los funcionarios y agentes de desarrollo para entender la gestión social como un espacio de coproducción, donde los diferentes participantes son parte de un propósito común en la generación de capacidades y en la articulación cooperativa.

Partiendo de la definición de capital social de Durston: “es el contenido de ciertas relaciones y estructuras sociales, es decir, las actitudes de confianza que se dan en combinación con conductas de reciprocidad y cooperación.” En ese sentido el capital social proporciona mayores beneficios en el plano conductual y sistemas sociales, y no en el plano abstracto de la cultura simbólica de las normas y valores; en el cual se encuentran el capital cultural y humano como lo muestra el siguiente cuadro.

Capitales tangibles e intangibles en tres planos



Es de suma importancia para la gestión social y en particular para la política social, la participación de las comunidades excluidas en su propio territorio, en especial de los programas que se dirigen a ellas. Ya que “distintas evaluaciones han mostrado que existe una fuerte correlación entre el nivel de participación de la población-objetivo en la formulación e implementación de las propuestas de solución y el grado de éxito en el logro de los objetivos de impacto de los programas y proyectos sociales.”⁶⁸

La identificación con el proyecto puede contribuir a orientar la estrategia de resolución de los problemas sociales haciendo coincidir la oferta pública de bienes con las necesidades sociales priorizadas por la población a la que están destinados. En la misma dirección entonces podemos señalar que los programas sociales con activa participación comunitaria en su diseño, gestión y evaluación, tienen resultados muy superiores a los programas de corte tradicional burocrático vertical.

Como lo menciona (Franco, 2003) El éxito de los procesos de descentralización y de las políticas sociales, tiene que ver con la participación. Y para que ésta sea amplia se requieren ciertas condiciones mínimas:

- Los programas sociales deben superar el enfoque de considerar a la comunidad simplemente población-beneficiaria, vale decir, una receptora pasiva de las intervenciones. Para ello se requiere promover su participación activa en el programa.
- Para que la participación sea viable se requiere que los programas sociales tengan mecanismos de diseminar la información más allá de quienes tienen que tomar decisiones. Dado que la información es poder, si se carece de ella, se sufre una asimetría que limita la calidad de la participación y genera una actitud pasiva en los involucrados.

⁶⁸ Cohen, Ernesto, y Rolando Franco. Evaluación de proyectos sociales. México. Siglo XXI editores. 1992. p. 115.

- También se requieren mecanismos que operacionalicen las demandas y prioridades de la comunidad, reflejando así el compromiso efectivo de las unidades descentralizadas.
- De la misma forma que es necesario fortalecer la organización social, también es imperativo adecuar al Estado para incorporar los aportes generados por la participación social.

Es decir que el Estado puede trasladar la responsabilidad a otros actores el diseño, financiamiento, implementación, control y evaluación de los programas sociales. Y que esta tarea era exclusiva para éste; entonces el Estado da incentivos siempre y cuando los ciudadanos se asocien para recibir un beneficio, esto tendrá que estimular la confianza donde no existe y fortalecer los hábitos de colaboración y asociación.

Entonces el capital social complementa los servicios públicos de diversa manera. La primera fortaleciendo la participación a nivel comunitario donde puede ser clave para articular los servicios públicos con el individuo o el hogar.

En ese sentido una de las características institucionales del capital social comunitario es la movilización y gestión de recursos comunitarios; así como la legitimación de “líderes” y ejecutivos con funciones de gestión y administración para la generación de ámbitos y estructuras de trabajo en equipo para un fin compartido.

Una de las estrategias del capital social para la superación de la pobreza y la exclusión es el “empoderamiento” que es un proceso selectivo consciente e intencionado que tiene como objetivo la igualación de oportunidades entre los actores.

Lee Staples define empoderamiento como “el proceso por el cual un determinado grupo conquista, desarrolla y ejerce la autoridad.” En cierta forma el proceso de empoderamiento está en el grupo y no en una entidad superior que da poder a otros. Es la antítesis del paternalismo, la esencia de la autogestión, que construye sobre las fuerzas existentes de una persona o un grupo social –sus capacidades– para potenciarlas es decir, aumentar las fuerzas pre-existentes. En donde la comunidad eleva su autoestima, y se crean bases a favor de la sostenibilidad del proyecto cuando se retire la ayuda externa.

Existen varias condiciones necesarias para que haya empoderamiento pleno⁶⁹:

- Creación de *espacios* institucionales adecuados para que sectores excluidos participen en el quehacer político público;
- Formalización de *derechos* legales y resguardo de su conocimiento y respeto;
- Fomento de *organización* en que las personas que integran el sector social excluido puedan efectivamente participar e influir en las estrategias adoptadas por la sociedad. Esta influencia se logra cuando la organización hace posible extender y ampliar la red social de las personas que la integran.
- Transmisión de *capacidades* para el ejercicio de la ciudadanía y la producción, incluyendo los saberes instrumentales esenciales además de herramientas para analizar dinámicas económicas y políticas relevantes;
- Creación de acceso a/y control sobre recursos y activos (materiales, financieros y de información) para posibilitar el efectivo aprovechamiento de espacios, derechos, organización y capacidades, en competencia y en concierto con otros actores;
- Una vez construida esta base de condiciones facilitadoras del empoderamiento y de constitución de un actor social, cobran relevancia los criterios de una participación efectiva, como la apropiación de instrumentos y capacidades propositivas, negociativas y ejecutivas.

⁶⁹ Durston, John. ¿Qué es capital social comunitario?...op. cit.

Una comunidad puede carecer de recursos económicos, pero siempre tiene capital social. Las comunidades pobres tienen normalmente todos los elementos constituyentes del capital social: valores compartidos, cultura, tradiciones, sabiduría acumulada, redes de solidaridad, expectativas de comportamiento recíproco. Cuando logran mover ese capital social los resultados pueden ser importantes.⁷⁰

En ese sentido la comunidad puede llegar a una autogestión que ocurre como consecuencia de transformar la espiral descendente de la pobreza en espirales ascendentes de desarrollo. La fuente de la autogestión comunitaria es el cambio de una visión fatalista de la pobreza, sólo como suma de carencias, a una visión esperanzadora, como generadora del impulso necesario para el desarrollo.

La autogestión comunitaria es, entonces, el canal a través del cual el potencial infinito inherente del ser humano se encauza hacia el logro de una vida digna a través de mejorar la calidad de vida de cada uno de los moradores, de acuerdo a sus propios objetivos, metas y con el apoyo solidario de sus semejantes.

La terminología “Auto” es un prefijo que significa “uno mismo”, o “por sí mismo” y Gestión se define como administrar o también como hacer diligencias para conseguir algo, como puede ser un producto, bien o servicio. Pero autogestionario no significa autosuficiente. La idea de autogestión persigue el poder para decidir por sí mismo sobre las decisiones que le afectan.

Con lo expuesto, Autogestión es un proceso mediante el cual se desarrolla la capacidad individual o de un grupo para identificar los intereses o necesidades básicas que lo son propios y que a través de una organización permita defenderlos expresándolos con efectividad en la práctica cotidiana, basándose en una conducción autónoma y en una coordinación con los intereses y acciones de otros

⁷⁰ Kliksberg, Bernardo. “Seis tesis no convencionales sobre participación” en Bernardo Kliksberg. El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del Estado. México. INAP. 2001.

grupos. Este concepto, por supuesto, lleva implícitos los de planificación, democracia participativa y desarrollo sustentable.

En ese sentido el capital social aplica cuatro enfoques para el desarrollo una vez que el grupo tiene como objetivo el bien común para su comunidad.

La *visión comunitaria* que se le identifica con las organizaciones sociales, clubes y asociaciones, grupos cívicos y comunidades en donde se benefician a sus miembros de manera automática de los recursos externos que carecen para la superación de la pobreza, en donde el capital social es un sustituto de los recursos y servicios proporcionados por parte del Estado.

La *visión de redes sociales* plantea que toda forma de organización social puede ser comprendida y analizada como una red de relaciones sociales como las asociaciones verticales y horizontales, entre las organizaciones a nivel local y las empresas, así como las comunidades y grupos cuentan con dos dimensiones del capital social: redes extracomunitarias (capital social de puente y escalera) y lazos intracomunitarios (capital social de unión). Este enfoque reconoce que los lazos fuertes intracomunitarios otorgan a la familia y a la comunidad un sentido de identidad así como un propósito común.

La *visión institucional* sostiene que la vitalidad de las redes comunitarias y la sociedad civil es, en gran parte, el resultado de un contexto político, legal e institucional. Mientras que el enfoque de redes y el enfoque comunitario tratan al capital social como variable independiente que da resultados buenos o malos, el enfoque institucional trata al capital social como variable dependiente. Este enfoque menciona que “la capacidad de los grupos sociales de movilizarse por intereses colectivos depende de la calidad de las instituciones formales con que funcionan.”⁷¹

⁷¹ North, 1990. op. cit.

La *visión sinérgica*, en tanto, intenta integrar el trabajo proveniente de los enfoques comunitario, de redes y de instituciones. Enfatiza la idea de que el Estado es el proveedor último de los bienes públicos (una divisa estable, salud pública y educación) y el actor más capacitado para facilitar alianzas duraderas más allá de divisiones de clase, etnicidad, raza, género u otras. Evans (1996), máximo representante de esta mirada, concluye que la sinergia entre gobierno y acción ciudadana se basa en la integración (*embeddedness*), en relaciones de apoyo entre actores públicos y privados, expresadas en marcos legales que protegen a las partes.

Capítulo 5. EL DESARROLLO LOCAL

El Estado de bienestar en crisis, el nuevo modelo neoliberal y el proceso de la globalización trae consigo consecuencias económicas, políticas, sociales, y culturales para Estado, donde el ámbito de lo local adquiere responsabilidades importantes.

El proceso de la globalización en dos dimensiones: la primera, vinculada con las políticas de descentralización como producto de las reformas del Estado, la segunda, desde la revalorización de lo local y la innovación en la gestión de los municipios. Los nuevos escenarios locales muestran municipios con mayores competencias y orientaciones al desarrollo local. La globalización como generadora de la crisis Estado-nación pero, al mismo tiempo, promoviendo la constitución de regiones competitivas en el marco de la apertura comercial internacional. El objetivo de identificar estos escenarios es ubicar lo local como un espacio privilegiado para las estrategias innovadoras de los procesos de desarrollo.⁷²

Las políticas macroeconómicas desarrolladas, consideran el desarrollo económico desde un punto agregado y pierden la visión de las dimensiones locales, el nuevo enfoque local permite redescubrir y desarrollar las potencialidades contenidas en el tejido económico y social local para un nuevo y positivo giro.

⁷² Girardo, Cristina. "Lo local: espacio privilegiado para estrategias innovadoras de desarrollo" en Karla Valverde Viesca y Alejandra Salas-Porras (coords.) El desarrollo. Diversas perspectivas. México. Gernika. 2005. p. 359.

Aunque esta nueva estrategia “desde abajo”, tienen su origen en la década de los 70, ha sido en los años 80 cuando los procesos de descentralización y desarrollo local adquirieron más importancia y cuando la estrategia “oculta” del desarrollo endógeno se ha ido transformando en una estrategia activa de desarrollo local a medida que los gobiernos locales, democráticamente elegidos, han incorporado a sus funciones el diseño y ejecución de políticas a largo plazo para resolver los problemas locales y defenderse de los cambios producidos en el panorama económico mundial.⁷³

Muchos países están tomando en cuenta nuevas estrategias de desarrollo local y regional debido a la creciente movilidad mundial del capital, para cambiar sus políticas públicas de Estado; y que las políticas originadas en el ámbito nacional han tenido una incapacidad de movilizar y coordinar los recursos locales.

5.1 DE LA EXCLUSIÓN A LA COHESIÓN

Condiciones de cambio

Las derivas economicistas y las políticas de desarrollo han llevado a que se ignoren las necesidades colectivas no vinculadas con el mercado, en donde se malgastan los escasos recursos naturales del planeta y que se excluya de los beneficios del crecimiento a una parte considerable de la población.

Una impugnación del economicismo y el retorno a una concepción del desarrollo que rompe con la sectorización que impera, el intento es fundamentar el cambio en la instauración principal de lo social. El liberalismo se caracteriza por su voluntad de privar la regulación social de todo fundamento moral y que la afirmación de la exigencia de un desarrollo social para todos consiste en dar una dimensión ética al concepto de desarrollo.

⁷³ ILPES. Manual de desarrollo local. Santiago de Chile, 1998. p. 24.

Hay que darle un nuevo sentido al desarrollo, es un “concepto pluridimensional que sólo puede realizarse mediante un enfoque que entregue las riendas a lo social, acepte lo ecológico como una limitación asumida y vuelve a dar a lo económico su papel instrumental. La economía en su eficacia no solo mediría únicamente la rentabilidad de la empresa, sino que evaluaría por la satisfacción de las necesidades sociales, es la única que puede ser operativa universalmente, respetando al mismo tiempo la diversidad de la humanidad.”⁷⁴

Atribuir al desarrollo una finalidad social sin aludir a lo político no es posible. La continua agravación de las desigualdades ilustra la dimensión política de la cuestión social puede destruir el mito de una neutralidad del Estado que puede ser la índole de la elección efectuada y su relación de fuerzas, agente de integración o agente de exclusión.

La cuestión social es una cuestión política por dos motivos. La legitimidad de políticas que han llevado a Europa a un retroceso del Estado benefactor, así como de las luchas que se ven obligadas a librar algunas categorías de población para que se les reconozcan sus derechos. Así la elaboración de una estrategia de desarrollo fundada en el primado de lo social requiere al mismo tiempo la construcción de la base política y social necesaria para su aplicación.

En ese sentido se hace el siguiente cuestionamiento ¿cómo pasar de una lógica de crecimiento económico a una de desarrollo social? Es una invitación a reflexionar y a la acción. En donde “cambiar los modos de vida para realizar un ajuste a las limitaciones ecológicas, redefinir la función del Estado, volver a tejer los vínculos sociales para construir sociedades productoras de cohesión social, dar de nuevo sentido a la democracia.”⁷⁵

⁷⁴ Bessis, Sophie (comp.) De la exclusión a la cohesión social. Síntesis del Coloquio de Roskilde 2 a 4 de marzo de 1995, Universidad de Roskilde. UNESCO, 2003. p. 24.

⁷⁵ Ibid., p.24.

➤ Cambiar los modos de vida

El cambio de los modos de vida está en el centro de la problemática del desarrollo sostenible y plantea la construcción de nuevas relaciones entre el norte y el sur, es decir, el reconocimiento de una solidaridad planetaria. En ese sentido la distribución más equitativa de los recursos naturales y los frutos del crecimiento mundial, en donde se sabe que será más lento debido a las restricciones ecológicas. Hay que abogar por una autolimitación del consumo en las sociedades del norte, con el objetivo de evitar que el enriquecimiento de unos provoque el empobrecimiento de los demás y se lleve a la globalización del apartheid social.

➤ Redefinir las funciones del Estado

No se trata de oponer al Estado al mercado, sino de recordar que la autorregulación del mercado por sí mismo muestra sus límites y que es necesario restaurar la función reguladora del Estado. Es decir, como instancia de regulación, definición y aplicación de las políticas de desarrollo.

En efecto cual fuere la necesidad de hacer participar a todos los asociados en la refundación de un contrato social sobre bases nuevas, las políticas macroeconómicas seguirán teniendo repercusiones considerables, positivas o negativas según que el Estado desempeñe o no su papel integrador, en la pobreza y la exclusión, a través de la fiscalización y la determinación de los tipos de interés y de la cuantía del gasto público en sectores como vivienda, salud y educación.⁷⁶

No es que haya menos Estado, sino que existe un mejor Estado que redistribuya los productos del crecimiento, la innovación y al mismo tiempo contrarreste los efectos negativos y perversos del mercado, así como las relaciones entre agentes económicos y sociales.

⁷⁶ Ibid., p. 27.

Hacer que el Estado protector se transforme en un Estado animador, Estado de servicio, para crear un contexto que permita a la sociedad responsabilizarse se sí mismo y reducir la fractura social, en ese sentido el Estado tiene que invertir en los actores sociales locales, es decir fortalecer el tejido social por medio del capital social.

➤ Restablecer los vínculos sociales

En el plano local se debe de buscar la vinculación social, sin olvidar pasar el plano regional y nacional. Ya que lo local ha sido el plano más afectado por las políticas económicas mundiales. Al mercado hay que darle el lugar que le corresponde y volviendo colocar la noción de territorio en el centro de la política económica, ya que favorece la creación de espacios económicos fundados en la satisfacción de la demanda local y productores de una solidaridad que hoy cada día se deteriora.

La reconstrucción del vínculo social resulta urgente, porque de ella depende la democracia, ya que la falta de cohesión social constituye un obstáculo para ésta que sólo puede ser formal en que la mayoría de la población vive en situaciones de exclusión y gasta la mayor parte de sus energías en luchar por la supervivencia.⁷⁷

➤ Volver a da sentido a la democracia

Para un mejor mejoramiento de la democracia es necesario mejorar la vigencia del Estado de derecho y la igualdad ante la ley, e implica superar las formas arcaicas de hacer política, como el clientelismo y el corporativismo, relacionados con la desigualdad existente en las regiones. Las modalidades de control social tradicional, en especial las propias del medio rural, y han creado así la posibilidad de desarrollar una democracia moderna.

⁷⁷ Véase Bessis, op. cit., p. 30.

La democracia atrincherada en el campo político jamás se expandió al campo económico y social, que son dos dimensiones ahora y siempre para la convivencia de las personas. Se requiere que vuelva a tener sentido, la necesidad de refundarse de nuevo en un conjunto de agentes sociales, elaborando nuevas formas de asociación como lo es el capital social y rompiendo con el centralismo para tener en cuenta los diferentes niveles posibles de decisión ciudadana.

En donde el Estado se consideraba el único agente de cambio social, ahora existe otro enfoque en que los actores sociales y más aún las comunidades a nivel local y regional tienen un papel importante para el cambio, es decir, que la sociedad pueda responsabilizarse más de sí misma en un mundo donde los poderes federal estatal, y municipal tenían la función durante largo tiempo de protectores reales y simbólicos.

Es necesario que lleve a cabo la sociedad una evolución en donde se responsabilice de sí misma y se redefinan las relaciones entre los principales agentes sociales: el Estado, el mercado y la sociedad civil.

El mercado no puede ser el único agente regulador de las relaciones sociales, no puede reemplazar en todas las circunstancias al Estado. La sociedad en su conjunto requiere que éste conserve su poder de árbitro, y que maximice la tendencia contraria durante los últimos años, es preciso tener un diálogo en la concepción de políticas económicas, en la que se debe tomar parte a los ciudadanos para evitar en un futuro una fractura social.

Es una cuestión crucial para la democracia que, para dejar de ser únicamente representativa y transformarse en una dinámica participativa, deberá tener en cuenta la necesidad de diferenciar los niveles de decisión y fortalecer el poder de las instancias locales. Permitir a las estructuras democráticas locales intervenir en el proceso de decisión supone reconocer la diversidad de situaciones, necesidades e interlocutores. Es admitir que no existe un camino único para resolver los problemas de un mundo pluralista.⁷⁸

Es evidente que una sociedad en la que a la mayoría de la población sólo se asigna como objetivo la supervivencia, no puede producir sino una figura formal de democracia, el desarrollo con finalidad social exige la ampliación del territorio de esta última, lo que suprimiría al mismo tiempo una de las principales formas de exclusión, exclusión de lo político.⁷⁹

Otra tarea que hay que agregar es la reducción de la pobreza y la superación de la indigencia, como lo menciona Graham, (1994) “consiste en avanzar en la incorporación creciente de la población a la sociedad de consumo. Pero además se requieren, de políticas que doten a las personas de capital humano, redes de protección social, así como también de conjuntos de intervenciones compensatorias, que incrementen el ingreso y otros activos mediante transferencias focalizadas, diseñadas para sostener o aumentar el bienestar de los grupos pobres o vulnerables en periodos de crisis, transición económica o desastres.”⁸⁰

En ese sentido las redes deben de ser estables permanentes, y deben de contar con personal especializado, contar con mecanismos de elección democrática claramente definidos, para así responder en momentos de crisis.

⁷⁸ Véase Bessis, De la exclusión a la cohesión social, p. 31.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ CEPAL. *Una década de desarrollo social en América Latina 1990-1999*. Santiago de Chile. 2000. p. 253.

Otro aspecto importante es una sociedad integrada en la cual la población se comporta según los patrones socialmente aceptados y se da un ajuste entre las metas culturales, la estructura de oportunidades para alcanzarlas y la formación de capacidades individuales para aprovechar tales oportunidades. Siempre hay comportamientos desviados, que pueden inducir un aumento de la cohesión social o procesos de desintegración, usualmente vinculados a fenómenos de exclusión, circunstancias en que la sociedad no pone a disposición de las personas los medios (oportunidades) adecuados para que puedan alcanzar las metas impuestas por la cultura.⁸¹

La cohesión no implica homogenización, en cuanto una sociedad moderna valora la diversidad, así comparten objetivos globales y normas, y existe espacio para metas particulares, tanto individuales como grupales. Esto es de gran importancia en sociedades multiétnicas y multiculturales.

El fortalecimiento de la integración social está ligado, a una recomposición de canales de movilidad social adecuados a las transformaciones en curso, a la puesta en práctica de un desarrollo cuyos frutos lleguen al conjunto de la sociedad, a la creación de un ámbito público que reconozca y valore la diversidad y aliente el fortalecimiento de los actores de la sociedad civil, y al predominio de un sistema política donde estén representadas y se negocien las demandas e intereses de todos los actores.⁸²

⁸¹ *Panorama Social de América Latina 1997*. CEPAL, Santiago de Chile. 1997.

⁸² CEPAL. *Una década de desarrollo social en América latina, 1990-1999*. p. 255.

5.2 EL ENFOQUE DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL

Una nueva realidad a fines de los años noventa es la vulnerabilidad social, más allá de condiciones de pobreza y concentración del ingreso, propias al capitalismo subdesarrollado, la economía de mercado abierta al mundo y el repliegue productivo y social del Estado han generó un aumento de indefensión y la seguridad para que una gran mayoría de personas y familias de ingresos medios y bajos, y las áreas urbanas y rurales fueron las que experimentaron una notable exposición.

Existen factores objetivos y otros de carácter que otorgan a la vulnerabilidad un rol explicativo fundamental. En primer lugar, la acentuación de la heterogeneidad productiva, con efectos en la ocupación, la segmentación del trabajo y mayor precariedad de éste. Se agrega a ello la desregulación laboral (o flexibilización), sin seguros de desempleo, con impacto en la protección de los asalariados. En segundo lugar, los sistemas mixtos de educación, salud y previsión de carácter privado para las familias de altos ingresos y públicos para las capas medias y de bajos ingresos, con un manifiesto debilitamiento de éstos últimos. En tercer lugar, la disminución del peso cuantitativo de las organizaciones sindicales y su menor significación cualitativa como crecimiento del sector informal de la economía, con alto peso en el desempleo, y el escaso apoyo que recibe de las instituciones financieras privadas y del Estado.⁸³

La vulnerabilidad tiene un rasgo distintivo resultante de los mayores riesgos provocados por el estilo de producción y las instituciones económicas y sociales características de una economía que se ve obligada a mejorar su presencia competitiva en el mercado mundial.

⁸³ Pizarro, Roberto. La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina. Santiago de Chile. CEPAL. Serie estudios estadísticos y prospectivos No. 6. 2001. p. 10.

El concepto de vulnerabilidad tiene dos componentes explicativos. Por una parte, la inseguridad e indefensión que experimentan las comunidades, las familias e individuos en sus condiciones de vida a consecuencia del impacto provocado por algún tipo de evento económico social de carácter traumático. Por otra parte, el manejo de recursos y las estrategias que utilizan las comunidades, familias y personas para enfrentar los efectos de ese evento.⁸⁴

“Chambers (1989) menciona que el concepto de pobreza, al expresar una condición de necesidad resultante sólo de la insuficiencia de ingresos, se encuentra limitado para comprender el multifacético mundo de los desamparados. En cambio, el enfoque de vulnerabilidad al dar cuenta de la “indefensión, inseguridad exposición a riesgos, shocks y estrés” provocados por eventos socioeconómicos extremos entrega una visión más integral sobre las condiciones de vida de los pobres y, al mismo tiempo, considera la disponibilidad de recursos y las estrategias de las propias familias para enfrentar los impactos que las afecten.”

Las estructuras e instituciones económicas y sociales, y el impacto que éstas provocan en comunidades, familias y personas en distintas dimensiones de la vida social es referencia de la vulnerabilidad. Debe haber una integración en las políticas públicas que permitan atacar la pobreza y la vulnerabilidad al mismo tiempo, en base a una convergencia entre los recursos y estrategias existentes en las comunidades y familias y las iniciativas y recursos del Estado.

Al disminuir las redes de protección social del estado en salud, educación y seguridad social, y al verse impactadas las comunidades por el mayor desempleo y precariedad en el trabajo, las familias afectadas suelen implementar estrategias basadas en el manejo de sus propios recursos para defender sus condiciones de vida.⁸⁵

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Ibid., p. 12.

Las estrategias de movilización de recursos existentes en las familias de bajos ingresos para reducir la vulnerabilidad pueden ser, en algunos casos, controvertibles desde el punto de vista del conjunto de la sociedad. Por ejemplo, las familias afectadas por situaciones críticas se ven obligadas, en muchas ocasiones a enfrentar el desempleo del jefe de hogar enviando a los niños a trabajar. Éste tipo de iniciativas no sólo afecta éticamente a la sociedad sino también limita el fortalecimiento de su capital humano y consecuentemente el potencial económico de un país.

La política pública debe estar atenta a implementar iniciativas complementarias o, en algunos casos, alternativas a las desarrolladas por las familias, tendiendo a fortalecer los recursos –trabajo, capital humano, capital social, relaciones sociales– y las del conjunto de la sociedad. Las oportunidades que brindan el mercado, el Estado y la sociedad, son un determinante para que las familias puedan aprovechar sus recursos y los utilicen para enfrentar la vulnerabilidad, pero no siempre se transforman en activos movilizables, sino sólo cuando logran el aprovechamiento de las oportunidades existentes para elevar el bienestar o para mantenerlo en situaciones que lo demanden.

La utilización del concepto de vulnerabilidad parece ser relevante, entonces, para entender el impacto psico-social que ha producido en los habitantes de América Latina el nuevo patrón de desarrollo. Los enfoques de pobreza y distribución del ingreso son insuficientes para comprender la condición de indefensión y el debilitamiento de los recursos y capacidades de amplios grupos sociales de la región producto del shock transformador.⁸⁶

⁸⁶ Véase Pizarro, op. cit., p. 13.

5.3 LAS DIMENSIONES DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL

Los recursos de que disponen las familias y personas en las áreas urbanas de América Latina en los años noventa, en mayor o menor medida, sufrieron el impacto del nuevo patrón de desarrollo, la “vulnerabilidad”; en sus dimensiones de la vida social: en *el trabajo*, en *el capital humano*, en el *capital físico* del sector informal, y en las *relaciones sociales*.

La primera dimensión es el trabajo donde los asalariados y trabajadores por cuenta propia se encuentran expuestos a mayores riesgos en el trabajo a consecuencia de la preponderancia adquirida por la apertura externa, con sus mayores exigencias de competencia, lo que acentuó la heterogeneidad productiva y ha promovido la desregulación del mercado de trabajo. Los trabajadores se enfrentan a mayor inestabilidad y precariedad en el empleo y a un manifiesto crecimiento de la informalidad. Esto ha provocado además el debilitamiento de las organizaciones sindicales y la disminución de sus capacidades de negociación.⁸⁷

El trabajo uno de los más importantes recursos con los que cuentan los trabajadores de bajos recursos de los grupos medios en áreas urbanas están cercados por formas de producción que predominan en modernos núcleos que demandan una escasa fuerza de trabajo. Éstos tienen una incapacidad para generar empleos, y da como resultado la expulsión de fuerza de trabajo hacia sectores de baja productividad y la precariedad resultante de las políticas de flexibilización, sin tener seguros de desempleo, como las micro y pequeñas empresas que ofrecen bajos salarios, lo cual provoca condiciones de vulnerabilidad en el empleo. Las personas con formación altamente calificada tienen acceso al empleo en las ramas modernas y en las grandes empresas, dentro del sector dinámico de la economía.

⁸⁷ Pizarro, op. cit., p. 14.

Esto explica que algunas de las estrategias de las familias es la recuperación de los niveles de ingreso se encuentren en la ampliación de las actividades informales y en el empleo de niños y adolescentes, los que muchas veces se ven obligados a renunciar al sistema educacional.⁸⁸

La segunda dimensión es el capital humano, es donde se observa que cualquier tipo de educación y sistema de salud no asegura las mismas garantías de fortalecimiento del capital humano y por tanto oportunidades de progreso en la vida. Las nuevas instituciones y las políticas que caracterizan al patrón de desarrollo vigente han favorecido la proliferación de la educación privada y, en los hechos, se ha deteriorado la pública provocando un aumento de la vulnerabilidad de los educandos de los estratos medios y bajos de la sociedad en todos los niveles.⁸⁹

La vulnerabilidad en la salud se manifiesta en las inequidades de los servicios privados, con seguros de alto costo, que atienden a los sectores de altos ingresos, y los del ámbito público, con seguros tradicionales, que ofrecen menor grado de protección para los sectores de bajos ingresos.

En ese sentido se encuentran las tecnologías obsoletas, sistemas de administración ineficientes y los insuficientes recursos con que cuentan la salud pública, debido a esto las personas de bajos ingresos no pueden ser atendidos oportunamente o no pueden acceder a medicinas por sus altos costos, cuando existe la escasez de éstas en las instituciones de salud.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Ibid., p. 14.

La tercera dimensión se encuentra en el debilitamiento del capital social físico del sector informal. La apertura extrema y la entrada en vigencia del nuevo patrón de desarrollo provocaron un notable crecimiento del sector informal. Así los trabajadores por cuenta propia, los artesanos, los talleres y pequeños negocios familiares, las microempresas y las unidades económicas solidarias ven debilitados sus activos productivos con un patrón de desarrollo que, al privilegiar el ordenamiento macroeconómico, limita las políticas estatales de protección y subsidios.⁹⁰

La cuarta dimensión en cuanto a la vulnerabilidad se refiere a las relaciones sociales, es decir, los vínculos y las redes que tienen las personas y las familias que son importantes para acceder a oportunidades de trabajo, información y posiciones de poder.

El PNUD menciona que las redes sociales operan como uno de los recursos básicos de supervivencia de familias en condiciones de precariedad. Se trata de uno de los mecanismos importantes de movilidad social y aprovechamiento de oportunidades.

El patrón de desarrollo vigente ha afectado las formas tradicionales de organización y participación social y de representación política por medio de sindicatos, partidos políticos o movimientos sociales tradicionales.⁹¹ Los pobres y los grupos medios están creando nuevas formas de organización para enfrentar la vulnerabilidad, creando iniciativas de defensores de los derechos humanos, el medio ambiente, contra la violencia, la pobreza, el hambre, y los grupos más vulnerables resultado de los efectos negativos de la globalización.

⁹⁰ Ibid., p. 15.

⁹¹ *Panorama Social de América Latina 1997*. CEPAL, Santiago de Chile. 1997.

5.4 DEFINICIÓN DE LOCALIDAD

Lo local recubre en la práctica diferentes realidades, ella se puede entender como un espacio de dimensión institucional (o sociocultural) subregional, sin perjuicio de que en algunas circunstancias pueda abarcar la propia órbita regional completa. En ese sentido lo local no debe verse como una mera demarcación administrativa, sino como un espacio geográfico con unas características similares que se traducen en una problemática socioeconómica común. Sus problemas y necesidades, sus tradiciones y cultura, valores desde el punto de vista de potencialidades de desarrollo, deben ser recogidas en el análisis prospectivo que se haga.⁹²

Lo local hace referencia al espacio más abarcador en el que se inserta (municipio, departamento, provincia, región, nación). Lo local hace sentido si se lo mira desde afuera y desde arriba y en tal sentido las regiones constituyen espacios locales mirados desde el país, así como la provincia es local desde la región y la comuna es local desde la provincia.⁹³

Lo local constituye el punto de encuentro entre el desarrollo y territorio. El territorio no sólo es un espacio en conflicto de intereses diversos sino también de sinergias, estratégicas conjuntas y de poder compartido. Y el desarrollo no sólo representa una movilización acumulativa de factores productivos sino, fundamentalmente, un aprendizaje de proceso colectivo, cambio cultural y construcción política generado por los actores locales a partir de sus propias capacidades.

⁹² Silva Lira, Iván. Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local. Santiago de Chile. ILPES. Serie de gestión pública No. 42. 2003. p. 14.

⁹³ Ibid., p. 14.

Podemos decir que la localidad es *“una población de seres humanos, en proximidad territorial que se encuentra ligada por necesidad histórica o por elección a una ubicación geográfica particular. La dependencia con respecto a la ubicación puede provenir de una atracción compartida hacia la cultura local, de centros de empleo locales, de recursos naturales locales o de otras instalaciones o servicios propios es la localidad específica.”*

Una localidad o un sistema localizado es un conjunto de elementos en integración dinámica, localizado dentro de los límites de un espacio físico determinado, organizados en función de un fin.

Generalmente se asocia “lo local” directamente a un territorio físico y reducido en superficie. También es un espacio fijo y definido como tal; otra interpretación es lo local es un espacio móvil y es el grupo en movimiento que es definido como local.

5.5 DESARROLLO LOCAL

La aplicación de una nueva política de desarrollo local endógeno no surge pues como fruto del cambio de estrategia de los Estados, sino como consecuencia de que algunos gobiernos locales/regionales deciden intervenir en su definición y ejecución en un momento en que las condiciones institucionales y económicas han cambiado de manera radical.

Vázquez Barquero define el desarrollo local *“es un proceso de crecimiento económico y estructural que conduce a una mejora del nivel de vida de la población local”*.

“Las medidas a adoptar según esta nueva concepción del desarrollo que valoriza lo local tienen su punto principal de referencia en el territorio, en el potencial endógeno, en la cercanía a los problemas y a quienes los sufren, y en la movilización, la cooperación y la solidaridad. El desarrollo endógeno se convierte de este modo en uno de los factores que definen el desarrollo local. Por un lado, los emprendedores locales utilizan productivamente el potencial local para conseguir que sus productos sean competitivos, y por otro, las instituciones y los valores socio-culturales locales se convierten en la base de los procesos de desarrollo”.⁹⁴

Por su parte Iván Silva Lira menciona que *“es un proceso de articulación de actores que se solidarizan con su territorio, donde la articulación público-privada es esencial, y por tanto, los procesos de desarrollo local deben de procurar convertirse en procesos de canalización convergente de fuerzas sociales dispersas que aprovechan su potencial endógeno para la construcción de territorios competitivos e innovadores”*.

Se promueve entonces la integración del desarrollo mediante la idea de que se potencien los recursos locales de acuerdo a las necesidades que se quieren satisfacer, desde la perspectiva de lo colectivo, de lo que promueva la sociedad local cuya base está en el sentido humano en concordancia con el acumulado cultural, social, político y económico.

En ese sentido la política social debe integrar los recursos humanos y materiales en acciones concertadas que comprometan al conjunto del tejido social local. La localización de las políticas sociales no termina con reformas de descentralización; es necesario actores capaces de llevar a cabo una verdadera cogestión de las políticas sociales.

⁹⁴ Vázquez Barquero, Antonio. Desarrollo Local. Una estrategia de creación de empleo. Ed. Pirámide. Madrid. p. 78. Citado por la CEPAL-ILPES, op. cit.

El desarrollo local asume una función política porque debido a que su responsabilidad es pública, humana y social. Articula la política, la planeación, y la gestión del desarrollo con una única finalidad “fortalecer procesos democráticos autónomos, autopropulsivos que enfrentan las exclusiones que genera el modelo neoliberal, contando para ello con la construcción de un tejido social donde los actores, recursos y procesos, alcancen mayores grados de comprensión e interacción con el territorio.

Francisco Albuquerque hace mención en otro enfoque que es “el desarrollo económico local que destaca fundamentalmente los valores territoriales, de identidad, diversidad y flexibilidad que han existido en el pasado en las formas de producción no basadas tan sólo en la gran industria, sino en las características generales y locales de un territorio determinado.”⁹⁵

Se resalta, en primer lugar, la importancia de la movilización y participación de los actores locales. La construcción de capital social comunitario que, a su vez, requiere el fomento de la cultura proactiva y emprendedora, alejada de la lógica dependiente del subsidio. Al mismo tiempo, una iniciativa de desarrollo económico local requiere una actitud proactiva por parte de los gobiernos locales (y regionales en general) en relación con el desarrollo productivo y la generación de empleo. Esto supone asumir nuevas funciones desde la gestión pública local más allá de los roles tradicionales como suministradores de servicios sociales, urbanísticos o ambientales a nivel local.⁹⁶

Hay que insistir en que la identidad regional, así como el capital social, no deben ser entendidos como activos preexistentes en un territorio, resultado de una conjugación de factores geográficos o históricos anteriores, sino como un activo intangible que es posible construir localmente mediante la generación de espacios de concertación y confianza entre actores para enfrentar los retos comunes.

⁹⁵ Albuquerque, Francisco. “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Santiago de Chile, CEPAL, Revista de la CEPAL No. 82. 2004. p. 158.

⁹⁶ Albuquerque, op.cit. p. 163.

Las relaciones económicas y técnicas de producción resultan esenciales para el desarrollo económico local las relaciones sociales y el fomento de la cultura emprendedora, la formación de redes asociativas entre actores locales y la construcción de capital social.⁹⁷

Para que la eficiente coordinación de los diferentes programas sectoriales de diseño central sea eficiente es preciso que se oriente por la demanda, esto es, por las necesidades que es preciso atender, las cuales deben ser identificadas y puestas en orden de prioridad por los actores locales.⁹⁸

5.6 TIPOS DE CAPITAL SOCIAL PARA EL DESARROLLO

En las comunidades rurales se aclaran aspectos del capital social comunitario que son menos nítidos en las redes informales urbanas, que han alimentado gran parte de la reflexión teórica sobre el tema. Esto es particularmente cierto en la medida en que esta mirada permite dar mayor centralidad a la dimensión territorial del capital social.

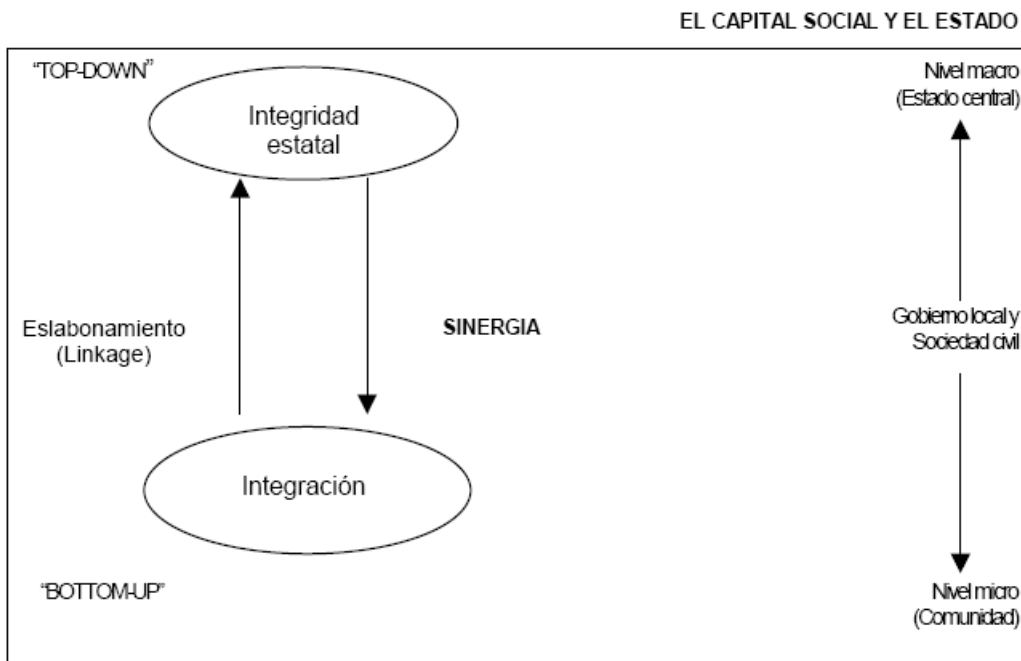
En primer lugar, los mismos precursores de la confianza y la cooperación (parentesco, identidad étnica, prestigio al servicio comunitario) pueden dar lugar a conflictos severos entre individuos y entre facciones. La competencia y rivalidad entre hermanos es un fenómeno universal; la competencia por ser EL máximo líder de una comunidad lleva esta rivalidad al plano social y activa confrontaciones entre grupos de parentesco y amistad.

⁹⁷ Kliksberg, Bernardo y Luciano Tomassini (comps.) Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica. 2000.

⁹⁸ Véase Albuquerque.

El capital social comunitario complementa los servicios públicos de diversa manera. En primer lugar, fortalecer la participación a nivel comunitario asociativo puede ser clave para articular los servicios públicos con el individuo o el hogar. Esto es especialmente cierto en programas para superar la pobreza.⁹⁹

Woolcock desarrolla un análisis en que diferentes variables combinan bien o mal para fortalecer o debilitar la sinergia entre Estado y comunidad. Postula, por ejemplo, que un alto grado de cooperación y cohesión interna a la comunidad (“integración”), sólo producirá beneficios significativos si se complementa con “eslabonamiento” (linkage) con redes sociales e instituciones externas a la comunidad pobre. De manera similar, el Estado requiere de coherencia interna, probidad y competencia para poder aplicar con eficacia una política de sinergia con el capital social comunitario. De otra forma, o si los intentos de lograr sinergia entre estado y sociedad civil se realizan en contextos comunitarios de anomia en vez de integración, el resultado probable es el clientelismo.¹⁰⁰



Fuente: Woolcock, 1998.

⁹⁹ Durston, op. cit. p. 32.

¹⁰⁰ Woolcock, op.cit.

El capital social comunitario emerge de las acciones de agentes individuales por maximizar su capital social individual. Las instituciones complejas del capital social comunitario sirven de marco regulatorio del capital social individual, y se produce tanto debilitamiento como retroalimentación del capital social comunitario como resultado de las estrategias individuales de fortalecimiento de redes ego-entradas. También es posible identificar otras formas de capital social: por ejemplo, los grupos (una forma de capital social especial de tamaño intermedio entre los dos tipos señalados) y el capital social externo a la comunidad que la articula con la sociedad mayor y con el Estado.

Existen comunidades con redes de capital social individual pero sin las instituciones y sistemas del capital social comunitario; parece improbable que exista el segundo sin el primero. La experiencia citada de Chiquimula, Guatemala comenzó con el re-establecimiento de confianza entre individuos y de coordinación intrafamiliar para pasar al nivel de pequeños núcleos de vecinos y sólo posteriormente al nivel comunitario para finalmente desembocar en un 'aumento de escala' territorial y la constitución de un actor social campesino en el escenario micro-regional.¹⁰¹

¹⁰¹ Durston, John, op. cit. p. 37.

5.7 LA IMPORTANCIA DEL CAPITAL SOCIAL PARA EL DESARROLLO LOCAL

Es necesario indicar que para que el se lleve a cabo el desarrollo es necesario realizar la integración de los diversos tipos de capital: el natural, físico, el humano y el social. Es imprescindible superar los reduccionismos de corte económico e incluir en la reflexión sobre le desarrollo las dimensiones políticas, institucionales y culturales. En esta forma aparece el capital social como un recurso. El surgimiento del capital social el cual esta conformado por el grado de confianza que existe entre los actores sociales de una sociedad, las normas de comportamiento cívico practicadas y el nivel de asociatividad.

En el nivel local es necesario considerar formas de intervención que regulen la competencia existente entre individuos y grupos de poder por aprobación de proyectos, para no fomentar procesos que generan en el largo plazo la exclusión de “perdedores”. En este sentido se deben de implementar las reglas del juego que regulen la interacción y participación en la gestión de los proyectos de todos los actores competidores.

Es importante una discusión amplia y abierta entre los agentes de desarrollo local y regional, sobre la visión global que debe orientar a los beneficios esperados en los programas.

La instalación de dinámicas paralelas de trabajo y organización social de los programas, no priorizan la riqueza de los procesos de desarrollo local, ya que tienen un fin instrumental. No es el caso de todos los programas. Se limitan a tender de una manera eficiente en determinado problema en varias categorías como: programas sectoriales o programas dirigidos a determinados grupos vulnerables presentando una escasa capacidad de integración para el desarrollo.

El resultado es una paradoja: los programas son eficientes en cobertura y resultados, pero al operar cada uno por su lado, sin visión de cooperación entre sí, pierden impacto y eficacia y, como se ha señalado no se contactan con las relaciones sociales entre las personas que están en la base del capital social.¹⁰²

El desarrollo local está condicionado por el entorno externo, el cual puede ser más o menos favorable al mismo

Las posibilidades del desarrollo local están radicadas en la factibilidad de explotación del potencial de recursos endógenos de un determinado espacio territorial, una cuestión clave a trabajar es como señala el gráfico, como detectar utilizar y activar el mismo, por parte de un conjunto de posible de agentes de cambio locales que se proponen alcanzar determinados objetivos de desarrollo que se pueden resumir, entre otros, en creación de empresas y empleos, innovación tecnológica, redes de cooperación, formación de recursos humanos y desarrollo social.¹⁰³

El potencial de recursos se agrupa en recursos físicos, humanos, económicos, financieros, socioculturales y en lo que hoy se denomina capital social. Este último fundamental den forma más reciente de entender y aspirar a procesos de desarrollo local exitosos, está asociado al “grado de confianza existente entre los actores sociales de una sociedad, las normas de comportamiento cívico practicadas, y el nivel de asociatividad que las caracteriza; estos elementos evidenciadores de la riqueza y fortaleza del tejido social interno de una sociedad”¹⁰⁴

¹⁰² Raczynski, Dagmar y Claudia Serrano. Programas sociales y capital social en Chile. Evidencias y aprendizaje. Ponencia presentada en el Seminario “Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción”. Santiago de Chile, Sala Raúl Prebisch. CEPAL, 10 y 11 de noviembre. 2003.

¹⁰³ Silva Lira, Iván. op. cit., p. 8.

¹⁰⁴ Robert Putnam y Bernardo Kliksberg, citados por Iván Silva, op. cit.

Existen razones para reflexionar que en el desarrollo local existen conexiones entre crecimiento y equidad, entre el desarrollo económico y desarrollo social, una respuesta para la identificación de políticas destinadas a superar la pobreza de las comunidades.

ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y PROGRAMA DE INVERSIONES



Fuente: Iván Silva Lira, op. cit., p. 9.

5.8 LINEAMIENTOS DE ACCIÓN

Lineamientos de acción para programas sociales desde el enfoque del capital social

Poner en marcha programas de superación de la pobreza adoptando la perspectiva del capital social significa que desde un inicio se consideren las relaciones sociales existentes en las comunidades a intervenir. Aun cuando se visualicen los espacios de organización existentes en los destinatarios, si el programa desconoce las dinámicas propias de las comunidades y sus procesos de autogestión (registrados en la memoria histórica y tradición de acciones en colaboración de la comunidad), no es posible afirmar tal posicionamiento. Lo mismo ocurre si el programa pone su foco en la prestación de determinados servicios, sin planificar sus etapas acogiendo la especificidad local, la experiencia previa de las comunidades, las redes preexistentes, y los liderazgos positivos¹⁰⁵

En el siguiente cuadro se presentan preguntas básicas que contribuyen a orientar en el ámbito de la formulación y el posicionamiento de los programas desde el enfoque del capital social.

¹⁰⁵ Raczynski, Dagmar y Claudia Serrano. "Programas sociales y capital social en Chile. Evidencias y aprendizaje". Ponencia presentada en el Seminario "Capital Social y programas de superación de la pobreza: lineamientos de acción". Santiago de Chile, Sala Raúl Prebisch, CEPAL, 10 y 11 de noviembre. 2003.

**PREGUNTAS CLAVE EN PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES
DESDE EL ENFOQUE DEL CAPITAL SOCIAL**

Nivel de análisis	Preguntas relevantes	Implicaciones generales
Micro	Al intentar mejorar las estrategias de vida de la población, ¿trabajan directamente sobre los activos de la población pobre?	Uso de herramientas técnico- metodológicas para fortalecer tipos de capital social: de unión (proyectos que involucran grupos existentes a un nivel subcomunal), de puente (proyectos que involucren la creación de foros intercomunales) , y/o de escalera (vínculos con agentes externos de mayor poder)
	¿El programa trabaja sobre los activos en forma aislada, o busca sinergias entre diferentes tipos de activos?	Estrategias que buscan fortalecer y crear tanto capital social como por ejemplo capital financiero de una manera sinérgica (Ej.: por la vía de formación de bancos)
Nivel meso/ macro	¿Intenta cambiar las estructuras e instituciones locales que influyen en el acceso social a los activos y a los espacios económicos y políticos?	Trabajar indirectamente en la expansión de las bases de activos, cambiando las reglas y las estructuras sociales que limitan tanto el acceso que la gente pobre tiene a varios activos, como su capacidad para transformarlos en ingresos, poder o calidad de vida. Ejemplos de tales tipos de intervención: programas de reforma agraria para redistribuir tierras, de reforma educativa para facilitar el acceso de grupos étnicos a la educación secundaria y universitaria, cambios en la regulación de mercados para facilitar la entrada de organizaciones de pequeñas comunidades
	¿Cómo es el capital social que existe dentro del programa público y qué lo vincula con sectores pobres?	Esto implica el análisis de las redes burocráticas de los agentes estatales encargados de ejecutar a nivel local los programas un tema que se puede tratar por la vía del concepto de cultura organizacional. (Lewis y otros, 2002).
	¿Se promueve el capital social de escalera mediante la creación de nexos entre comunidad o unidad local y el gobierno regional, federal, nacional?	Esto implica el análisis de los vínculos entre las instituciones públicas del nivel central, regional y local, en su capacidad de coordinación, comunicación, reglas del juego transparentes, u otras.

Fuente: Arriagada, Irma, Francisca Miranda y Thaís Pávez. op. cit.

Para iniciar la formulación y el diseño de un programa a partir de estos elementos, se requiere delimitar el alcance del impacto en capital social que se plantea el programa: si sólo intentará trabajar sobre los activos disponibles en el nivel local, o si se intentará potenciarlos mediante líneas de acción para el fortalecimiento del capital social con metodologías de intervención.

Esto involucra fortalecer las capacidades de negociación, de propuesta y de influencia sobre las decisiones y las acciones del programa. Es importante también la existencia de acciones de apoyo de las organizaciones comunitarias y su reconocimiento como interlocutores válidos por parte de instancias con mayor poder. Desde esta definición de impacto en capital social –como una base sobre la cual proyectar procesos de empoderamiento colectivo- pocos programas en marcha calificarían en las líneas de trabajo del capital social.¹⁰⁶

Los programas sociales pueden fortalecer y generar capital social, sólo si se propone de forma exigente y premeditada, es decir, poner en marcha determinados procedimientos y privilegiar ciertas metodologías.

Un programa social nos obliga a incorporar una mirada evaluadora que permita examinar obstáculos recurrentes que impactan de manera negativa en los resultados, ya que las intervenciones y acciones tienen impactos directos e indirectos.

En este sentido existe una matriz para el análisis de programas sociales desde la perspectiva del capital social, y posteriormente desprender lineamientos de acción para el diseño y formulación general de programas sociales desde el enfoque del capital social.

¹⁰⁶ Arriagada, Irma, Francisca Miranda y Thaís Pávez. Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social. Guía conceptual y metodológica. Serie Manuales No. 36, CEPAL, Santiago de Chile, 2004. p. 24.

MATRIZ PARA EL ANÁLISIS DE PROGRAMAS SOCIALES DESDE LA PERSPECTIVA DEL CAPITAL SOCIAL

Nivel de análisis	Criterios de interés	Elementos mínimos	Áreas problemáticas
Micro	Diagnóstico de redes locales pre existentes dotadas de capital social	Análisis de las formas de cooperación local	<ul style="list-style-type: none"> Motivos de la cooperación: solidaridad forzada y/o voluntaria Estrategias de supervivencia y/o espirales de acumulación en el capital social existente.
		Análisis del conflicto local	<ul style="list-style-type: none"> Divisiones sociales preexistentes en la unidad de intervención Delimitación de la unidad de intervención Definición de la demanda social Definir umbral mínimo de recursos necesarios para fortalecer el capital social Manejo de la competencia entre actores e instituciones
	Beneficios e impactos esperados: la promoción de distintos tipos de capital social	Redes dotadas de capital social de unión (lazos fuertes)	<ul style="list-style-type: none"> Definición del impacto en capital social
Redes dotadas de capital social de puente (lazos débiles)		<ul style="list-style-type: none"> La incorporación del sector privado 	
Redes dotadas de capital social de escalera		<ul style="list-style-type: none"> La coordinación entre el nivel central y el gobierno local 	
Meso	Herramientas técnico metodológicas	Sintonía con el entorno.	<ul style="list-style-type: none"> Uso de metodologías participativas
		Potenciamiento de liderazgos locales	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismos para la resolución comunitaria de conflictos
		Activación del capital social latente	<ul style="list-style-type: none"> Integración de la dimensión de género
		Apoyo sobre redes preexistentes	<ul style="list-style-type: none"> La sinergia y complementariedad entre diferentes tipos de activos
		Creación de valores afectivos respecto del lugar (territorio)	<ul style="list-style-type: none"> La intermediación local de los programas
	Fortalecimiento de la asociatividad local	<ul style="list-style-type: none"> Estímulos al rol de las organizaciones Mayor autonomía de las organizaciones. Creación de nuevas organizaciones en coherencia con la tradición organizativa 	
Monitores – promotores y su rol como interfaz del programa.	<ul style="list-style-type: none"> Vínculos con el entorno y el territorio Horizontalidad en el trabajo Experiencia en procesos de desarrollo 		
Institucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> Peso de normas y valores sociales reconocidos Claridad de los compromisos Apertura y horizontalidad de la gestión Participación en la toma de decisiones 		

Fuente: Raczynski, Dagmar y Claudia Serrano. “Programas sociales y capital social en Chile. Evidencias y aprendizaje”. Ponencia presentada en el Seminario “Capital Social y programas de superación de la pobreza: lineamientos de acción”. Santiago de Chile, Sala Raúl Prebisch, CEPAL, 10 y 11 de noviembre. 2003.

A. El diagnóstico del capital social preexistente.

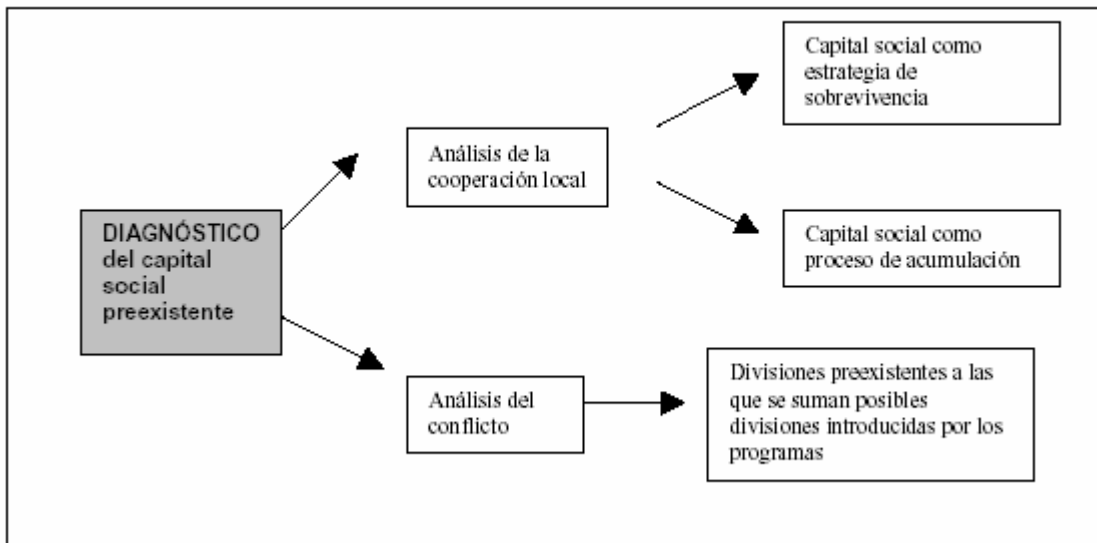
El diagnóstico del capital social de los grupos, las visiones de integralidad y territorialidad deben estar ligadas. En donde el capital social constituye un imperativo para que la política social haga el salto desde la lógica sectorial a la lógica territorial. El fortalecer el capital social de los pobres debe entenderse como el fortalecimiento del capital social comunitario, localizado en un contexto y entorno, donde se instalan historias, identidades y memoria, y al mismo tiempo la existencia de recursos, restricciones y limitaciones, oportunidades, actores, instituciones, organizaciones y liderazgos.¹⁰⁷

Un elemento clave para los programas sociales es considerar el capital social previo de los grupos destinatarios, es decir, que deben de tener la capacidad de reconocer, respetar y sumarse a la trayectoria de las comunidades en sus iniciativas para el desarrollo. Así impulsando el compromiso y la confianza en la acción cooperativa, sin dejar a un lado viejas prácticas que no contribuyeron al desarrollo, para obtener un reconocimiento mutuo, y evitar desconfianza hacia los implementadores de los programas.

A continuación del diagnóstico se desprenden dos puntos interesantes: el análisis de cooperación local y el análisis del conflicto, como lo muestra el siguiente cuadro.

¹⁰⁷ Dagmar y Raczynski, op. cit.

ANÁLISIS DEL CAPITAL SOCIAL EN EL NIVEL LOCAL



Fuente: Arriagada, Irma, Francisca Miranda y Thaís Pávez. op. cit.

1. Análisis de la cooperación local

Es importante contar con herramientas hacia dinámicas de cooperación y de conflicto. Para orientar la etapa de diagnóstico es necesario saber cómo trabajar con dichos conflictos y de qué forma incorporarlos en el trabajo en el nivel local. Como lo menciona Kessler y Roggi (2003) no se trata de intentar evitarlos, como una anomalía en una comunidad, sino de integrarlos al diseño y ejecución de los planes.

Es necesario distinguir entre las diferentes motivaciones que conlleva a individuos y grupos hacia la cooperación: razones que determinan una cooperación forzada, asociadas a la obligatoriedad en el intercambio social (debido a normas y valores ineludibles) y la solidaridad asociada.

a) Costos de reciprocidad local.

El capital social en contextos de pobreza impone condiciones específicas que se deben de atender, en ese sentido, la reciprocidad surge en situaciones de carencia de recurso materiales y es precisamente esa pobreza de recursos la que opera como motor que moviliza los recursos sociales y los convierte en recursos económicos.

El intercambio social recíproco puede observarse tanto cuando florece y está asociado a mejoras sustantivas en el bienestar de los individuos y familias que lo practican (a través de la ayuda mutua, el flujo de bienes y servicios), como cuando los individuos y familias han sido privados de la capacidad de entablar estas relaciones sociales y sus beneficios, lo que da lugar a situaciones de extrema precariedad económica.¹⁰⁸

En comunidades pobres, donde los individuos y familias entablan una lucha cotidiana por obtener ingresos apenas suficientes para la alimentación, cumplir con las obligaciones de la sociabilidad se convierte en una tarea sumamente difícil. En estos contextos, las espirales de acumulación e innovación económica.¹⁰⁹

En contextos de pobreza en América Latina reciprocitar se vuelve una obligación de difícil cumplimiento, ya que la mayor parte de las ideas en torno de la reciprocidad, la solidaridad y la ayuda mutua asumen la existencia ilimitada de estos elementos como si fueran recursos inagotables.

¹⁰⁸ Arriagada, Miranda y Pávez, op. cit. p. 27.

¹⁰⁹ Portes, Alejandro., op. cit.

b) Estrategias de sobrevivencia.

Los vínculos de parentesco son especialmente propicios para el mantenimiento de relaciones y formas de solidaridad, a pesar de la diferencia construida por los programas entre familias beneficiarias y no beneficiarias. Asimismo, algunos estudios dan cuenta de la importancia que el intercambio social sigue teniendo para resolver los problemas cotidianos, la obtención de préstamos, el cuidado de los enfermos, y otros¹¹⁰

Las familias que se benefician de programas cuentan con más recursos para entablar y mantener sus relaciones sociales. Sin embargo, el tipo de bienes y servicios que fluye por las redes de relaciones sociales están encaminados al presente inmediato, es decir, a los imponderables de la vida cotidiana. Es un capital social que se asemeja más a lo descrito por el término de "estrategias de sobrevivencia" que a espirales de acumulación.

2. Análisis del conflicto

En la etapa de formulación y diseño de los programas sociales conocer cómo la intervención puede acentuar la existencia de conflictos locales anteriores. Comúnmente, la lógica tecnocrática y de poder de los funcionarios públicos no permite flexibilidad y visión de mediano y largo plazo para integrar representaciones subjetivas (opiniones, percepciones, creencias, y otras) de los destinatarios en diferentes áreas problemáticas de los programas. Por el contrario, ellos están habitualmente abrumados por innumerables tareas y poco dispuestos a abrir canales de diálogo y suspender juicios técnicos definidos al margen de la realidad concreta en la que se está trabajando.¹¹¹

¹¹⁰ Gonzáles de la Rocha citado por Irma Arriagada et. al.

¹¹¹ Arriagada, Miranda y Pávez, op. cit. p. 29.

Los conflictos y desavenencias en las comunidades no son necesariamente visibles y evidentes, y se requieren metodologías y herramientas técnicas que contribuyan a identificarlos. En muchos casos, para mantener las relaciones sociales de la comunidad, los individuos intentan no provocar situaciones antagónicas con sus vecinos, parientes o compadres, y tratan de evitar conflictos y confrontaciones y omiten hacer denuncias públicas o a través de las organizaciones locales. La ausencia de confrontaciones no quiere decir que no existan tensiones y problemas que se manifiestan de otras formas.

B. Herramientas para programas sociales

La segmentación sectorial y temática de la política pública suele ignorar las dinámicas presentes en los territorios, atentando contra el enfoque del capital social aplicado a los programas de superación de la pobreza. Por esto, la idea de coparticipar en el diseño y ejecución de un programa es una clave ineludible de programas orientados al fortalecimiento del capital social.¹¹²

A continuación se presentan cinco orientaciones metodológicas generales que ayudan a propiciar este proceso.

1. El uso de metodologías participativas para potenciar el capital social comunitario.

Muchos programas que se declaran profundamente participativos no son claros acerca del alcance y poder real que se adjudica a dicha participación. Más aún, en algunos casos, detrás de una retórica de la participación hay objetivos y directivas que entran en contradicción con este aparente empoderamiento e incentivo de decisión autónoma de las comunidades. Esto es visible en proyectos que se adecuan más a los objetivos financieros de un determinado programa, que a las

¹¹² Arriagada, Miranda y Pávez, op. cit.

necesidades y problemas destacados por las organizaciones, generando la desmovilización de quienes anteriormente participaban. El problema no es que los programas definan con precisión lo que pretenden y, en este sentido, restrinjan la participación a ciertas instancias. Lo que es grave es que esto no sea claramente expuesto a los participantes y se utilice una retórica de la participación y autonomía total para determinar los problemas, cuando en la práctica no será así.

El tiempo requerido por las instancias participativas tampoco parece estar contemplado en la planificación de los programas. Ciertamente, una participación comunitaria real está en alguna medida reñida con la maximización de la eficacia y eficiencia en la rapidez de aplicación de programas sociales. No es posible maximizar ambas variables. Es necesario aceptar un equilibrio entre una y otra, porque de lo contrario se producen conflictos que terminan, por lo general, en una concentración de poder en las instancias rectoras, que se ven exigidas de realizar acciones en plazos cortos. En relación con la participación, esto genera una suerte de procesos formales con aquellas organizaciones comunitarias más afines a las decisiones del gobierno nacional, que simplemente actúan legitimando las decisiones del organismo central.

Más allá de las diferencias en cuanto al impacto de cada programa, es indiscutible que las estrategias participativas contribuyen a aumentar la confianza y cooperación entre los miembros de una comunidad, organización o entre socios de un proyecto. En muchos casos, estas metodologías sirven para conocer a nuevas personas residentes en una misma unidad de intervención y con las que no había ningún vínculo o primaba la desconfianza y el temor. Esto no es un tema menor, ya que las evaluaciones a programas sociales nos advierten sobre la no naturalidad de los vínculos comunitarios, aun entre vecinos próximos.

“No obstante, una buena parte de programas comienzan a operar en el nivel local dando por sentados ciertos atributos de los vínculos locales: la posesión de un grado de conocimiento mínimo entre los vecinos y/o una predisposición a acercarse y cooperar, al menos con aquellos que comparten carencias cotidianas (Kessler y Roggi, 2003).”¹¹³

También los procesos participativos favorecen la "capacidad de aspiración" de los grupos; dicho de otro modo, contribuyen a que las necesidades sean percibidas como injustas y se visualicen instancias con poder de resolución, dirigiendo hacia ellas sus demandas. Tal incremento de la capacidad de aspiración es señalado como un rasgo positivo, en cuanto es un paso inicial pero fundamental para el empoderamiento local. Sin embargo, lo que no aparece claro es si tal capacidad se encuentra extendida en toda la comunidad o, por el contrario, sólo en aquellos con mayor participación y protagonismo en los programas. Esto no es algo trivial, ya que la capacidad de aspiración o de demandar contribuye al empoderamiento local si se distribuye en toda una comunidad, o en gran parte de ella. Pero si sólo se concentra en una "minoría activa", muy posiblemente sólo contribuiría a aumentar su concentración de poder, porque legitimaría y sobre todo reforzaría el rol de mediadores privilegiados entre la instancia barrial y la municipal.

Los diseños de los programas deberían estar atentos a este problema, ya que correspondería considerar mecanismos de implementación que no refuercen el poder de los mediadores locales tradicionales o más fuertes. Por supuesto que esto no es simple, en primer lugar, porque el gobierno local precisa de mediadores confiables y estables. Concretamente, no parece haber medidas de "discriminación positiva local" tendientes a reforzar las organizaciones con menos capacidad organizativa. Ellas propenden a la desaparición, igual que los mediadores más débiles.

¹¹³ Kessler y Roggi, citados por Irma Arriagada et. al.

2. La gestión comunitaria de conflictos.

Los resultados que van instalando los programas no son irreversibles y bien puede ocurrir que éstos vean alterarse su itinerario, revirtiendo resultados que parecían prometedores. Estas experiencias pueden ser doblemente frustrantes para las familias. Es ingenuo pensar que basta con instalar algunos dispositivos adecuados para ver florecer el capital social en comunidades pobres. En ellas existe un pasado con experiencias positivas de colaboración y cooperación, pero también experiencias de competencia, conflicto y rivalidad. Lo importante es reconocer y trabajar desde estas experiencias, construyendo y corrigiendo a partir de ellas.¹¹⁴

En este sentido, resulta relevante generar mecanismos para incorporar y gestionar comunitariamente los conflictos a partir de un aprendizaje colectivo de formas de negociación. Todos los actores deben aprender a negociar entre sí, objetivo que, por lo general, se encuentra fuera de las tareas de capacitación de los programas, pero que podría encararse a nivel meso y local.¹¹⁵

3. Integrar la dimensión de género en los programas sociales.

Como han mostrado los estudios sobre los impactos sociales de las crisis económicas, la intensificación del uso de los recursos familiares ha tenido enormes costos sociales. Todos los miembros de los grupos domésticos se ven forzados a trabajar más por menos ingresos, pero las mujeres han pagado el costo más alto de los cambios. Sus cargas de trabajo doméstico se han duplicado ante la necesidad de sustituir bienes y servicios adquiridos en el mercado, por bienes y servicios producidos en casa. Son mujeres quienes llevan a cabo en gran medida el trabajo de mantener funcionando y en buen estado la maquinaria social que les brinda apoyos solidarios y favores recíprocos en el marco de la cotidianidad de las carencias domésticas.¹¹⁶

¹¹⁴ Raczynski y Serrano, op. cit.

¹¹⁵ Kessler y Roggi, citados por Irma Arriagada, et. al.

¹¹⁶ Arriagada, Irma, Francisca Miranda y Thaís Pávez. op. cit., p. 39.

La cuestión de género atraviesa otro tema central: el trabajo doméstico aparece naturalizado como parte del rol femenino. Así, se exige a las mujeres contraprestaciones fuera del hogar, sin considerar el costo que implica la sustitución de sus roles domésticos: ¿quién se hace cargo de sus tareas en el hogar si ella debe salir a hacer su contraprestación? Esta pregunta no está planteada. Es necesario que se considere al trabajo doméstico como un trabajo. Es más, se debe tender a considerar el trabajo doméstico como una contraprestación efectiva, lo que sería el primer paso para revalorizarlo en la comunidad. Si se lo pone en pie de igualdad con los otros tipos de contraprestaciones, esto puede ayudar a que evolucionen concepciones tradicionales sobre los roles domésticos.¹¹⁷

4. Promover la sinergia entre el capital social y el capital comunitario.

Un problema que se advierte recientemente en programas focalizados es que la complejidad creciente de los proyectos y controles encuentra a muchas organizaciones sin capacitación. Las carencias de competencia afectan tanto a su capacidad para armar los proyectos como para negociar con los líderes de otras instancias. Es a nivel meso que se debe capacitar a estas organizaciones y dotarlas de mayores recursos para participar en estos procesos. Esto podría contribuir a la formación de nuevos líderes locales, de modo de limitar las prácticas clientelares más tradicionales o, al menos, generar la competencia entre los líderes.¹¹⁸

Por eso es importante incorporar entre los objetivos de los programas sociales la búsqueda de sinergia entre capital social y capital cultural. Se puede deducir que, en contextos de capital social comunitario más afianzado, habría una mejor adquisición de competencias individuales a partir de instancias de capacitación.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Kessler y Roggi (2003), citados por Irma Arriagada, et. al.

A su vez, estos conocimientos adquiridos en contextos de afianzamiento de capital social comunitario pueden ser un incentivo para emprendimientos locales.¹¹⁹

5. Mejorar la intermediación local de los programas.

En varios países existe una frondosa oferta de programas que ponen acento en procesos de desarrollo, sin lograr ponerse de acuerdo entre sí para activar un clima social de confianza y cooperación que contribuya a expandir los impactos e incrementar el papel ciudadano de los beneficiarios. Sólo contadas experiencias de desarrollo muestran capacidad de diseñar y ejecutar programas con claros contenidos vinculados con el capital social y presentan resultados e impactos notables en esta perspectiva. En el sector público, estas experiencias notables parecen depender más de la discrecionalidad de algunos de los agentes o intermediarios locales que de las orientaciones de políticas o el diseño de programas particulares. La forma en que ocurre la intermediación agente-comunidad es un factor definitorio de los resultados que se obtienen¹²⁰

La tensión entre los técnicos y los beneficiarios es, en realidad, doble: por una parte, está ligada a la posesión del saber y por otra, a un desfase entre los tiempos. En el primer caso, las evaluaciones muestran temores de los técnicos sobre el papel de los beneficiarios en las prestaciones y decisiones; en efecto, se generan luchas internas por el control del plan o proyecto, una de cuyas consecuencias es una transferencia de saberes a las comunidades menor que lo planificado. En cuanto al segundo foco de tensión -los tiempos-, hay conflicto entre las estrategias participativas, que requieren de mucho tiempo para organización, deliberación e implementación, y las exigencias de resultados y de ejecución de presupuesto que tienen los técnicos (Kessler y Roggi, 2003).

¹¹⁹ Kessler y Roggi, citados por Irma Arriagada, et. al.

¹²⁰ Raczynski y Serrano, op. cit

“Algunos problemas concretos en relación con este punto son el riesgo del clientelismo y la dependencia frente al rol fundamental que desempeña el agente local, promotor o intermediario, que es quien logra articular los procesos generando espacios de cooperación. Otro conflicto visible en las evaluaciones de programas cuyos objetivos contemplan la construcción de infraestructura barrial (comedores, salas de salud, centros comunitarios, y otros), es el control y apropiación informal de dichos espacios por parte de sectores de la comunidad, obstaculizando o hasta excluyendo a otros grupos o personas. El resultado es la exclusión de parte de la comunidad, privándolos del acceso a bienes colectivos al mismo tiempo que profundizando conflictos y procesos de fragmentación local (Kessler y Roggi, 2003).”¹²¹

Los programas no contemplan aún este problema. Si bien se han creado distintas instancias a nivel meso para controlar la transparencia de adjudicación de planes o discutir los proyectos que van a emprenderse, no se ha pensando en formas de regulación para contrarrestar lo señalado. Los programas deben incorporar reglas claras y formas de control del uso de cada espacio, subrayando el hecho de que el grupo promotor del proyecto no necesariamente es el utilizador privilegiado, o aquel que regula el espacio público creado. Hay una necesidad de trabajar a partir de la idea de bien colectivo amplio y no restringido a un grupo determinado que, por distintas razones (haber participado activamente en su construcción, mayor poder local, u otras), se adjudica un derecho sobre el bien colectivo. El escaso rol que se da a los gobiernos municipales en la ejecución de los programas contribuye a estos procesos de apropiación informal, pues es en este nivel que se podría tener el poder de controlar y regular tal problema (Kessler y Roggi, 2003).¹²²

¹²¹ Kessler y Roggi, citados por Irma Arriagada, et. al.

¹²² Ibid.

Por lo tanto, el rol del agente de desarrollo, aquel que realiza la experiencia de la interfaz entre lo que los programas se han propuesto y lo que son capaces de lograr, resulta decisivo en la dinámica de los programas. La instalación de agentes cercanos y horizontales, abiertos al diálogo y la coproducción, apoyados en espacios conocidos y validados de gestión, es la base de procesos sostenidos de generación de confianza.¹²³

¹²³ Raczynski y Serrano, op. cit.

CONCLUSIONES

Se han expuesto los elementos de un paradigma en construcción: el capital social, un recurso materializado en la capacidad de lograr la acción colectiva. En presencia del capital social los individuos pueden lograr objetivos, individuales y colectivos, que serían más difíciles de materializar si dicho capital no existiera en dosis considerables. Pero es en la combinación con otros tipos de capital que el capital social adquiere su mayor potencialidad, en cambio aislado no se percibe como un elemento importante.

Un grupo de individuos con fuerte cohesión grupal y sentido de pertenencia tienen por ende un acervo de capital social importante. Es el tipo de capital social producto de lazos familiares, amistosos o de alguna otra característica que los identifica como similares o pares. Pero este tipo de capital social resulta poco potenciador si el grupo en cuestión está aislado o no tiene contactos con los centros de toma de decisión económica, y social. Por lo tanto cobra importancia la capacidad de establecer puentes entre grupos, más allá de los individuos, y eslabonar a los grupos locales con otros ubicados fuera de la comunidad de referencia.

De esta forma los grupos sociales se ven en la obligación de abrirse a otras experiencias similares de manera que los beneficios aportados por el capital social derrame a toda la comunidad en lugar de quedar encapsulado al interior de los grupos. Esto es posible solamente si se acopia una dosis importante de cultura de confianza generalizada producto de experiencias continuadas de prácticas de cooperación y expectativas de reciprocidad.

Paralelamente es clave la función que le cabe a un marco institucional que favorezca la experiencia comunitaria sobre lo individual. Estamos en el terreno de generar capacidades sociales, o plano estructural, a partir de instrumentos de gerencia social, que puede influir tanto en la frecuencia de los intercambios entre las personas como en el marco o clima de funcionamiento que potencia el pasaje de una forma de capital social concentrada en grupos de referencia hacia un capital social comunitario más allá de los grupos.

La relación entre la política social y el capital social permite evidenciar la presencia e importancia de la relación entre el capital social y la disminución de la pobreza. Esto tiene directas implicaciones para la formulación de política pública. La misma que se ha caracterizado por realizar intervenciones basadas en la identificación de problemas y en la creación de soluciones, que en la mayoría de los casos no llegaban a ser adoptados por la población.

Las implicaciones de política social apuntan a la necesidad de cambiar las modalidades de intervención, la necesidad de crear una visión de comunidad y a la necesidad de fortalecer las redes sociales existentes en la comunidad.

El cumplir con esta labor tendrá efectos significativos en los resultados de política pública, y mas aun si esta se orienta a objetos específicos de acción colectiva, como la provisión de bienes públicos. El acceso a mercados que presentan ciertas restricciones para los pobres se verá también favorecido.

El potencial que el nivel local tiene para vincular las políticas nacionales con lo local y para facilitar, al mismo tiempo, la coordinación de acciones con otros actores dentro su espacio socio territorial, lo convierte en pieza clave para llevar adelante este proceso. Las ventajas comparativas que posee le permiten ser más óptimo en la creación y profundización de capital social que otros niveles de gobierno. Es decir, lo local posee un amplio potencial generador de sinergia entre la política pública y la comunidad.

Esta diferenciación es fundamental si se quiere lograr que la política social aproveche al máximo el capital social de la comunidad. Muchas veces la existencia de capital social no implica, necesariamente, que este tenga la calidad suficiente como para impulsar procesos de sinérgia. Impulsar actividades que se orienten a medir estas dos dimensiones, del capital social, son imprescindibles para poder lograr una mayor aproximación entre la política social y el capital social.

El capital social en las comunidades pobres, se caracteriza por los fuertes lazos comunitarios, en muchos casos transferidos desde los lugares de origen de la población migrante, que determinan que la mayoría de las actividades económicas estén influenciadas por relaciones de compadrazgo y afiliación a determinados grupos u organizaciones. Estas comunidades presentan una dinámica continua conformación de nuevas redes sociales y de disolución de viejas. Es evidente la existencia de un amplio stock de capital social localizado en comunidades.

El capital social brinda una oportunidad única para que los gobiernos locales consoliden las relaciones de capital social generalizado, impulsando así procesos de desarrollo y consolidación institucional. Entonces es importante, que se entienda el potencial que la descentralización ofrece para fortalecer el capital social y por tanto para proporcionar eficiencia a la política social.

Si bien es cierto que en la literatura suele hacerse la distinción de capital social individual, entendido como el crédito acumulado por una persona en forma de reciprocidad difusa que puede reclamar en momentos de necesidad, en esta presentación se entiende capital social como un atributo colectivo (o comunitario) de un grupo, que involucra tanto la extensión y el entrecruzamiento de las relaciones individuales de reciprocidad y confianza, como las normas e instituciones para la cooperación en el seno de un grupo o comunidad.¹²⁴

¹²⁴ Durston, 2000., op. cit.

Es por cierto pertinente y necesario preguntarse qué ganan los agentes públicos con operar la política social en un marco de desarrollo del capital social, que es más complejo de operar e introduce factores de riesgo ausentes en los enfoques más tradicionales de la política social. La respuesta a esa pregunta está en que el riesgo de transferir a los grupos destinatarios una cuota de poder para definir el contenido de los beneficios de la política, se compensa con el mayor grado de legitimidad, aceptación y, por tanto, sostenibilidad social que tendría la política social diseñada y aplicada en este nuevo marco.

BIBLIOGRAFÍA

Albuquerque, Francisco. Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Revista de la CEPAL, No. 82, Santiago de Chile, 2004.

Arriagada, Irma, Francisca Miranda y Thaís Pávez. Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social. Guía conceptual y metodológica. Serie Manuales No. 36, CEPAL, Santiago de Chile, 2004.

Arteaga Basurto, Carlos y Silvia Solís San Vicente (coords.). Política social en la transición. ENTS-UNAM-Plaza y Valdés, 2ª. Edición. México, 2001.

Arteaga Basurto, Carlos y Silvia Solís San Vicente (coords.). Necesidades sociales y desarrollo humano: acercamiento metodológico. ENTS-UNAM-Plaza y Valdés, México, 2005.

Atria, Raúl, Marcelo Siles. (comp.). Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma, CEPAL-Michigan State University, Santiago de Chile, 2003.

Bessis, Sophie (comp.) De la exclusión a la cohesión social. Síntesis del Coloquio de Roskilde 2 a 4 de marzo de 1995, Universidad de Roskilde. UNESCO, 2003.

Bourdieu, Pierre. Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción. Ed. Anagrama, España, 1999.

_____. "The Forms of Capital", *Handbook of Theory and Research for the Sociology Education*. New York, Greenwood Press. 1985.

Carpio, Jorge e Irene Novacovsky. "De Igual a Igual". Fondo de Cultura Económica-SIEMPRO. Buenos Aires. 1999.

CEPAL. *Panorama Social de América Latina 1997*. Santiago de Chile. 1997.

Cohen, Ernesto. Gestión y et. al. Gestión de programas sociales en América Latina. Serie de políticas sociales No. 25 Vol. 1, Santiago de Chile. CEPAL 1998.

Cohen, Ernesto y Rolando Franco. Evaluación de proyectos sociales. México, Siglo XXI editores. 1992.

Cohen, Ernesto y Rolando Franco. Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales. CEPAL-Siglo XXI editores, México, 2005.

Coleman, James. "Social capital in the Creation of Human Capital", en Social Capital, A Multifaceted Perspective, Dasgupta, Partha anf Ismail Serageldin (eds.) Worl Bank, Washington D.C. 2000.

Coleman, James. Foundations of Social Theory, The Belknap. Press of Harvard University Press. 1990.

Contreras Suárez, Enrique. "Pobreza, vulnerabilidad y política social: nuevos y viejos enfoques", en Carlos Arteaga y Silvia Solís (coords.), Necesidades sociales y desarrollo humano: acercamiento metodológico. ENTS-UNAM-Plaza y Valdés, México, 2005.

Durston, John. El capital social campesino en la gestión de desarrollo rural. Díadas, equipos, puentes y escaleras, CEPAL, Santiago de Chile, 2002.

Durston, John. Construyendo capital social comunitario. Revista de la CEPAL, No. 69, Santiago de Chile, 1999.

_____. ¿Qué es el capital social comunitario?, Serie Políticas Sociales, No. 38, CEPAL, Santiago de Chile, 2000.

Evangelista, Elí. Emergencia e institucionalización de nuevos actores en el desarrollo de las políticas sociales en México, en Carlos Arteaga y Silvia Solís (coords.), La política social en la transición. ENTS-UNAM-Plaza y Valdés, México, 2001.

Flores, Margarita y Fernando Rello. Capital social rural. Experiencias de México y Centroamérica. México. CEPAL-UNAM-Plaza y Valdés Editores. 2002.

Franco, Rolando. “Descentralización, participación y competencia en la gestión social” VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

Gallicchio, Enrique. El desarrollo económico local. Estrategia económica y de construcción de capital social. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Uruguay, 2003.

Gordon, Sara y René Millán. Capital social: una lectura de tres perspectivas clásicas. Revista Mexicana de Sociología Octubre-Diciembre, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 2004.

Kliksberg, Bernardo. Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo. Revista de la CEPAL, No. 69, Santiago de Chile, 1999.

Kliksberg, Bernardo. El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del Estado. Mitos y realidades en la América Latina de hoy. INAP, México, 2001.

- Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano (comp.), Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo. BIB, FCE, Fundación F. Herrera y Universidad de Maryland, Buenos Aires. 2000.
- Lechner, Norbert. "Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social", Instituciones y desarrollo, No. 7, Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG), 2000.
- North, Douglass Cecil. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Pizarro, Roberto. La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina. Santiago de Chile. CEPAL. Serie estudios estadísticos y prospectivos No. 6. 2001.
- Portes, Alejandro. "Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna" en Jorge Carpio e Irene Novacovsky (comps.), "De Igual a Igual". Fondo de Cultura Económica-SIEMPRO-FLACSO, Buenos Aires. 1999.
- Raczynski, Dagmar y Claudia Serrano. "Programas sociales y capital social en Chile. Evidencias y aprendizaje". Ponencia presentada en el Seminario "Capital Social y programas de superación de la pobreza: lineamientos de acción". Santiago de Chile, Sala Raúl Prebisch, CEPAL, 10 y 11 de noviembre. 2003.
- Solís San Vicente, Silvia. Necesidades sociales, desarrollo social y bienestar social. Revista Trabajo Social, numero once, ENTS-UNAM, México, 2005.
- Valverde Viesca Karla y Alejandra Salas-Porras. El desarrollo. Diversas perspectivas. México. Gernika. 2005.

Vázquez Barquero, Antonio. Las nuevas fuerzas del desarrollo. Antonio Bosch editor, España, 2005.

Woolcock, Michael. "The place of social capital in understanding social and economic outcomes", Canadian Journal of Policy Research, Vol. 2, No. 1, pp.11-17. 2001.

Woolcock, Michael and Narayan Deepa. "Capital social: implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo" en: <http://poverty.worldbank.org/library/subtopic.php?topic=4294&sub=5020>.